ANTONIE IORGOVAN

DREPT ADMINISTRATIV

I

ATLAS LEX
Bucureşti, 1994

ANTONIE IORGOVAN

DREPT ADMINISTRATIV

TRATAT ELEMENTAR

I

– GUVERNAREA ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ
– DREPTUL APLICABIL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
– CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Editura ATLAS LEX
București, 1994

REDACTOR: **VIRGINIA VEDINAŞ**

Tehnoredactare computerizată:
Mariana FARAON
S.C. "SOFTCHIM" S.A. – Bucureşti
Splaiul Independenţei 202A, sector 6
Telefon: 638.71.65

ISBN 973 - 95922 - 9 - 5

PREFAȚĂ

1. O recentă dezbatere TV, cu reprezentați ai principalelor partide prezente în Parlament, a pus în discuție ideea **autonomiei locale**, prilej de exprimare a nedumeririlor și îngrijorărilor unor participanți, în numele electoratului asupra ideii **autonomiei locale pe criterii etnice.** Nu a fost pentru noi o surpriză să constatăm că **"amici politici"** – care au, între altele, ca element comun votul **"contra"** la Constituție – și-au exprimat **rezerve** unii față de alții, plecând tocmai de la **prevederile Constituției**.

Greu poate fi imaginat un argument mai elocvent care să fie perceput de câți mai mulți oameni, pentru **necesitatea cunoașterii noțiunilor dreptului public**, în particular, **ale dreptului administrativ**, decât această dezbatere TV. De fapt, **pentru dreptul administrativ** pledează toate **dezbaterile publice cu caracter legislativ**, de după Decembrie 1989, începând cu discuțiile din Comisia Constituțională, juridică și pentru drepturile omului, din perioada ianuarie-februarie 1990, și terminând cu cele din actuala sesiune parlamentară extraordinară. Câți dintre cei care, prinși de "valul istoriei", au făcut propuneri în C.P.U.N. ori în Adunarea Constituantă, au avut și o reprezentare științifică a acestora. Ne referim, firește, la știința dreptului public.

În dezbaterea TV amintită mai sus, reprezentantul formațiunii politice ce lansează de câțiva ani "formule" **sui generis** de autonomie, de altfel un subtil jurist a invocat dreptul comparat și documente ale organismelor europene. Probabil a avut în vedere un ante-proiect de Convenție, ce se discută în Comisia pentru Democarție prin Drept a Consiliului Europei discuții ia care am avut cinstea să participăm ca parlamentar al României. Dacă acest "document" a fost invocat, atunci sunt necesare cel puțin două precizări: a) este un ante-proiect sau un proiect, care nu se știe dacă va fi adoptat și în ce conținut (intenția de a face un act juridic nu echivalează cu existența actului însuși) și b) pe fond între tezele **acelui proiect** și teza după care într-un stat național unitar "minoritățile etnice sunt subiecte de drept public", având între altele,

dreptul **"la pământ natal"**, cum se susținea într-un amendament la proiectul de Constituție a României, este o mare diferență. Există și amendamentul, există și textul de Convenție europeană și oricine poate face comparație.

De aceea, noțiunile dreptului public se impun a fi însușite în semnificația lor științifică corectă, **fiind conștienți nu numai de implicațiile juridice ale acestora, dar, și de cele de ordin politic.** Invers, nu este de conceput o dezbatere politică serioasă, mai ales când oamenii politici sunt juriști de formație, care **să facă abstracție de fondul comun de idei din dreptul administrativ contemporan.** Dreptul administrativ "nu este un drept ca oricare altul, am putea spune că el nu este un drept juridic, ci un drept politic... El se înseriază în problemele fundamentale ale științei politice care sunt: raporturile între stat și cetățean, între autoritate și libertate, între societate și individ".(1 Este motivul pentru care dreptul administrativ "nu poate fi detașat de istorie, în special de istoria politică", el este ancorat în istorie, de aici își "dobândește filosofia și legăturile cele mai intime".(2

2. Istoria omenirii, de altfel, este istoria guvernării și administrării popoarelor, mari imperii (exemplul tipic Imperiul mongol) n-au rezistat tocmai datorită lipsei unei administrații și mari imperii au avut longevitate (exemplu tipic Imperiul roman) tocmai datorită unei administrații foate bine organizate, între care și cea a drumurilor publice. Nu mai, puțin, când se vorbește de cauzele decăderii Imperiului roman, alături de căderea moravurilor (pierderea virtuții oamenilor publici ori a matroanei romane) și alte cauze externe se reține și "căderea administrației publice".

La această cumpănă dintre secole și milenii, după părere noastră, vremea marilor sau micilor imperii a trecut, **lumea de mâine ori va fi lumea unei cooperări, ori nu va mai fi deloc**. De aici, alte deschideri teoretice pentru guvernare și administare. Dar, cum putem imagina viitorul fără să știm foarte bine ceea ce suntem, ceea ce am fost și unde sunt alții: ce este în Franța, Germania, Anglia, Italia, Belgia, țările Nordice etc., dacă tot vorbim de integrare europeană ? Când punem această întrebare avem în vedere, firește, instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ, marile curente și direcții ale doctrinei administrative contemporane.

Nu trebuie să uităm că până mai ieri despre dreptul public în România, cel puțin de la reformele politico-legislative "inaugurate" de

1) Prosper Weil, **Le droit administratif.** Press Universitaires de France, 13-e édition, Paris, 1989, p. 5.
2) Idem, p. 6.

"prima Constituție socialistă" (1948), nu prea s- a vorbit. Zeci de ani, noțiuni cheie: domeniu public, funcție publică, serviciu public, autoritate publică, autonomie locală fie au fost abandonate, considerându-se "noțiuni depășite" specifice "dreptului burghez", fie au fost deformate. Dreptul administrativ nu a putut "înfrunta" "anii cei mai luminoși" cu relativa detașare a dreptului civil și aceasta pentru simplu motiv că dreptul civil a rămas, în pofida tuturor modificărilor, cu același izvor legislativ – Codul lui Cuza. Din fericire, nu s-a pus în aplicare ideea adoptării unui "Cod civil socialist", în schimb, au fost adoptate trei Constituții socialiste. Proprietății private i s-a diminuat sfera, se știe ce se putea deține în proprietate privată,[1] dar proprietății publice – în sens de bunuri aparținând domeniului public național sau, după caz, local – i s-a schimbat esența. S-a inventat **"proprietatea socialistă de stat"**, care cuprindea și ceea ce era, de fapt, **domeniul privat al statului**; nu discutăm, acum și aici, că în orice sistem de drept democratic, majoritatea din aceste bunuri erau în proprietate privată. Fără supărare, dar efortul specialiștilor în dreptul administrativ de a menține teoria, cât de cât, în matca admirabilei școli din perioda interbelică a fost mult mai mare decât al celor din dreptul privat. În pofida textelor din legi, constituții și documente de partid, lucrările elaborate, în anii 1948-1989, conțin o teorie corectă, pe numere mari, a administrației, a funcției publice, a serviciului public etc. Multe studii, inclusiv cursuri universitare, au relevat necesitatea reformelor, unele propuneri vizând, în mod clar, schimbările de esență ale sistemului politic.[2]

Cum să depășim acest handicap, decât prin informare și instrucție, iar pentru aceasta este nevoie de cărți, de doctrină, care să ofere baza teoretică, în ultima instanță pentru guvernarea și administrarea de azi, pregătindu-ne pentru cele de mâine. **Este nevoie de o schimbare de optică națională asupra importanței dreptului administrativ,** ale cărei rădăcini, peste tot în lumea modernă, vin din Constituție și din practica instanțelor de contencios administrativ. **Statul de drept trebuie să devină, inclusiv sub aspectul instituțiilor dreptului administrativ, "un bun social", o dimensiune a societății românești și a fiecăruia dintre noi.** Acest

1) De fapt. Constituția din 1965 nici nu folosea noțiunea de proprietate privată în art. 9 alin. 3 se vorbea despre "proprietatea personală a țăranilor cooperatori" (cu privire la casa de locuit și construcții gospodărești anexe), iar în art. 36 se menționa că "dreptul de proprietate personală este ocrotit de lege".

2) Una dintre lucrările noastre nu a primit "viză" pentru publicare, între altele, pentru că sădea neîncredere în sistemul politico-statal de atunci; autorul făcea propuneri "extravagante" lăsând impresia că "vrea să renoveze totul" etc.

proces se realizează cu atât mai rapid cu cât românul va ști mai multe despre relațiile: Parlament – Președintele României; Parlament – Guvern; Președintele României – Guvern; Guvern – Prefect; Prefect – primar; consiliu local – primar, consiliu local – consiliu județean; cetățean – funcționar public etc., ori despre rolul contenciosului administrativ.

Câtă lume știe că art. 32 din Legea asupra instrucțiunilor din 25 noiembrie 1864 prevedea ca materie pentru "instrucțiunea obligatorie" (a copiilor între 8-12 ani) alături de citire, scriere, noțiuni de igienă, de gramatică, de geografie, de istorie etc., și "noțiuni de drept administrativ al țării"[1]. Nu putem avea o asemenea pretenție acum, **dar nu vedem cum se poate forma o clasă politică fără informații de bază de drept administrativ.** Cum putem avea pretenția că suntem la nivelul "standardelor europene" dacă nu le cunoaștem?

Apoi și aici este un tâlc, aceste "standarde" trebuie cel puțin din punctul de vedere al dreptului administrativ, privite și prin prisma "specificului național", mai exact, a sistemului constituțional național. În una și aceeași țară "cu tradiție democratică" teoriile s-au schimbat în dreptul public, uneori fundamental, după adoptarea unei noi Constituții. Dreptul administrativ francez, elaborat pe baza Constituției din 1946 nu este identic cu dreptul administrativ, elaborat pe baza Constituției din 1958, ca să luăm un singur exemplu.

3. Cu atât mai mare devine necesitatea unei lucrări fundamentale de drept administrativ în România, care abia și-a adoptat o Constituție democratică, după mai bine de o jumătate de secol de regimuri politice totalitare. O lucrare care să fie intitulată "tratat de drept administrativ" la noi, în spațiu cultural românesc, nu a mai apărut din 1944[2], deși, între vreme, au publicat autori remarcabili. De ce o facem noi ? Evident, nu dintr-o pură ambiție de fost parlamentar bănățean, ci din dorința de a contribui la fundamentarea științifică a implicațiilor și semnificațiilor dreptului public în viața social-politică a țării, dintr-o obligație simplă de universitar.

Cărțile ca și oamenii au destinul lor, iar gloria unor cărți depășește gloria autorilor. Poate, peste ani, vor circula idei din acest tratat fără să se mai indice sursa. Va fi o dovadă de valoare a ideii și a lucrării. Poate că se vor găsi alții să scrie, în mod real, un tratat de valoare și lucrarea noastră va fi dată uitării. Indiferent care-i va fi destinul, convingerea noastră **este că în aceste momente dificile**

1) Art. 116 din Lege, cu referire la învățământul liceal, prevedea "învățătura", "Element de economie politică și drept administrativ".

2) Erast Diti Tarangul, **Tratat de Drept administrativ român**, Tipografia "Glasul Bucovinei", 1944.

prin care trece țara, lucrarea este necesară și sperăm că va fi utilă nu numai studenților, ci și altora.

Lucrarea se adresează studenților, juriștilor de toate categoriile, consilierilor locali și județeni, primarilor, prefecților, funcționarilor publici și tuturor celor implicați în fenomenul guvernării ori cel al administrării. De asemenea, ea poate fi consultată și de alți specialiști interesați de problemele domeniului public, ale serviciului public, ale administrației publice în general.

Tratatul este conceput pe mai multe volume, în primul rând din necesitățile tehnico-editoriale, dar fiecare volum, pe instituțiile abordate, poate fi privit și ca o lucrare de sine stătătoare. Urmărim succesiunea materiei așa cum se predă ea la ora actuală la Facultatea de Drept în cadrul cursului intitulat "Drept administrativ și știința administrației" și anume: Partea introductivă; Dreptul aplicabil administrației publice; Doctrina administrativă (vol. I); Activitatea autorităților administrației publice (actul administrativ, contractul administrativ, operațiunea administrativă), Contenciosul administrativ (vol. II); Domeniul public și serviciul public; Funcția publică; Răspunderea în dreptul administrativ (vol. III); Organizarea administrației publice (Președintele României, Guvernul, autoritățile locale) (vol. IV). Lucrarea rămâne deschisă posibilității adăugării, peste ani, a unor volume consacrate dreptul administrativ special, adică marilor servicii publice naționale: apărarea țării, siguranța națională, ordinea publică, sănătatea publică, învățământul public, protecția mediului etc.

Aducem mulțumirile cele mai respectuoase tuturor celor care, într-un fel sau altul, de-a lungul anilor, ne-au sprijinit în opera complexă de documentare și, mai recent, de preparare a manuscrisului pentru tipar.

AUTORUL

26 Ianuarie 1993
București

PARTEA I
GUVERNAREA ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CAPITOLUL I
NOȚIUNEA DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN DREPTUL COMPARAT

§ 1. CONSIDERAȚII GENERALE ASUPRA FENOMENULUI ADMINISTRATIV [1)]

1. Etimologie

Cunoașterea științifică a unei anumite materii presupune, după cum este unanim admis, identificarea noțiunilor cu care operează știința care are drept obiect materia respectivă, ca prin intermediul acestor noțiuni să se dezvăluie esența fenomenului de cercetat. De asemenea, este general admis că dreptul se grupează pe ramuri, în funcție de obiectul specific de reglementare, iar identificarea acestui obiect specific reprezintă o sarcină a științei dreptului, în general, a științelor juridice de ramură, în particular, operație care presupune, înainte de toate, fundamentarea noțiunii centrale din sfera demersului științific respectiv.

1) *Etimologic*, cuvântul *administrație* provine din limba latină și este format din prepoziția ad = la, către și *minister* = servitor, supus mai mic. De aici, cuvântul legat *administer* ne apare atât într-o semnificație directă: ajutor al cuiva, slujitor, executant, cât și într-o semnificație figurativă de unealtă, instrument (Vezi G.Guțu, Dicționar latin-român, Ed.științifică și enciclopedică, București 1983, p. 38). Plecându-se de la sensul etimologic s-a ajuns la o primă semnificație a noțiunii de *administrație* = serviciul celui mai mic, a celui supus; activitate subordonată, sub comandă. Această semnificație din limba latină a pătruns în toate limbile de circulație mondială.

Așa, de pildă, într-un valoros tratat francez se menționează că la început, verbul "a administra" desemna acțiunea cuiva de a ajuta, de a servi la ceva, apoi a început să se folosească pentru a indica orice fel de activitate pe care o îndeplinim la ordinele cuiva, conchizându-se că "ministrul este în primul rând un servitor". (P.Bandet, L.Mehl, **Le fait administrativ-nature, origine et dévelopement**, în Traité de science administrative, Mouton, Paris, 1966, p. 82).

În dreptul administrativ, valoare de noțiune centrală are **noțiunea de administrație publică**, care a fost amplu și diferit analizată, atât în literatura juridică interbelică, cât și în cea de după cel de-al doilea război mondial. Uneori sfera administrației publice s-a identificat cu sfera administrației de stat, alteori administrația realizată de organisme statale era privită doar ca dimensiune a administrației publice, făcându-se distincția între administrația publică de stat și administrația publică a comunităților locale. Apoi, administrația de stat, în unele perioade legislative, s-a identificat cu activitatea organelor administrației de stat, iar în alte perioade legislative, de regulă după adoptarea de noi Constituții, s-a extins și la activitatea altor organe de stat. Exemplul cel mai elocvent în această privință ni-l oferă art. 48 din Constituția României, care admite existența actului administrativ în cazul oricărei autorități publice.

Delimitarea conținutului și sferei acestei noțiuni are nu numai o importanță teoretică, ci și una practică, privind sfera dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică, pe de o parte, respectiv sfera contenciosului administrativ, pe de altă parte. Cum, în știința dreptului nu se poate face abstracție de dreptul pozitiv este de la sine înțeles că delimitarea conținutului și sferei noțiunii de administrație publică presupune o operație de explicare a reglementărilor juridice în vigoare prin raportare la ceea ce am putea denumi constante ale doctrinei într-un sistem democratic. Pentru aceasta ne apar ca fiind strict necesare atât evocările istorice și de drept comparat, cât și analiza genului proxim – fenomenul administrativ.

Astfel, doctrina interbelică din țara noastră, în spiritul principiului separației puterilor, constant a admis că dreptului administrativ cuprinde regulile după care se exercită activitatea puterii executive[2], dar conține discuții ample cu privire la limitele acestei puteri față de puterea legislativă, respectiv față de puterea judecătorească. De aici și varietatea de soluții teoretice asupra conținutului și sferei noțiunii de "administrațiune a statului" sau pur și simplu de "administrațiune".

În literatura juridică de după război și până în 1989, discuțiile cu privire la noțiunea de administrație de stat au fost concentrate pe următoarele direcții principale: a) corelația dintre formele fundamentale de realizare a puterii de stat și categoriile de organe de stat; b) calificarea activității economice (implicit a structurilor care o

2) Vezi, cu titlu de exemplu: Paul Negulescu, **Tratat de drept administrativ**, vol. I Principii generale, Ed. a IV-a, Ed. Marvan, București 1934, p. 38.

realizează) în raport cu activitatea administrativă; c) raportul dintre caracterul de activitate juridică al administrației de stat și caracterul acesteia de activitate politică și d) obiectul de cercetare al dreptului administrativ, respectiv al științei administrației.

Cât privește doctrina occidentală, se poate reține că schimbările de optică, mai ales în Franța după 1958, cu privire la conceptul funciar al separației puterilor s-au reflectat și în modul de înțelegere a administrației publice. Astfel, se admite ideea că participarea diverselor organe publice la treburile administrative variază în funcție de regimurile politice, dar în toate regimurile vom găsi în fruntea administrației autorități constituționale care au o origine politică.[3]

Prezentarea unui punct de vedere asupra acestei noțiuni, care să dea satisfacție exigențelor științifice actuale, ne obligă mai întâi la o succintă analiză a fenomenului administrativ în general.

2. Trăsăturile faptului administrativ

Teză care domină doctrina contemporană în privința semnificației științifice a termenului de "activitate de natură administrativă" este cea a tratatului francez, lucrare de altfel monumentală. Tocmai de aceea sunt necesare unele considerații pe marginea acestei lucrări.

În această lucrare se apreciază că activitățile extrem de variate, de la administrațiile publice, ori gestiunea unei întreprinderi industriale sau a unui domeniu agricol până la administrația bisericii, pe care limbajul curent le numește administrative, au următoarele elemente comune:[4] a) se situează între un plafon (valoarea, scopul, obiectivul) și o podea (execuția fizică sau, cel puțin, finală); b) autoritatea care determină valoarea (obiectul) ce trebuie realizată prin activitățile administrative este exterioară și superioară autorităților administrative; c) executarea materială a valorii este exterioară și subordonată activității administrative; d) sub aspectul conținutului, apar, în primul rând, ca o combinație de mijloace, în sensul cel mai larg al cuvântului, care au drept scop un rezultat ordonat (ordinea este o bună administrație); e) sunt axate pe ideea de "intenționalitate"; de aici rolul pe care trebuie să-l joace pre-

3) J.Rivero, **Droit administratif**, Douzième édition, Dalloz, Paris 1987, p. 15.

4) P.Bandet, L.Mehl, **Le fait administrativ**... în Traité p. 81 și urm. În cele ce urmează vom efectua, din considerente didactice o sistematizare și numerotare a trăsăturilor indicate de acești autori, numerotare care nu se află în originalul lucrării.

viziunea, informarea și pregătirea deciziilor în orice activitate administrativă (rolul raportului în administrație); (4) sunt, de regulă, organizate în sisteme administrative, înțelese ca o "îmbinare succesivă de circuite de pregătire a acțiunii, fiecare (circuit) fiind orientat spre realizarea unui scop, care nu este decât un mijloc pentru treapta superioară.

În această viziune, se apreciază că orice **sistem administrativ** poate fi comparat "cu o serie de mecanisme cibernetice așezate unul în altul,[5] propunându-se pentru evocarea "acestui mecanism" noțiunea de fapt administrativ.

Fără a proceda la o analiză terminologică, vom prelua, în cele ce urmează, sintagma "faptul administrativ", dar vom înțelege că ea evocă, în sfera științei administrației, orice activitate de natură administrativă, adică **fenomenul administrativ**.

Astfel, raportându-se la trăsăturile faptului administrativ schițate mai sus vom remarca că ideea de "intenționalitate" nu poate fi caracteristică numai faptului administrativ, dacă prin această noțiune se evocă o specie a fenomenului social.

Autorii francezi nu califică expres faptul administrativ ca fiind o activitate socială, precizând că este doar "o activitate care tinde să atingă anumite obiective sociale".[6] Orice activitate de natură administrativă este o activitate realizată de un grup de oameni pentru a satisface nevoi și interese ale altor grupuri de oameni. Ca atare, nu se poate face abstracție de dimensiunea socială a faptului administrării oricât de specializat ar fi domeniul în care el se realizează și oricât de sofisticat ar fi echipamentul tehnic utilizat.

În al doilea rând, remarcăm că prima trăsătură este formulată în termeni foarte generali, ea nu trebuie interpretată cu rigiditate, uneori, oricât ar părea de paradoxal la prima vedere, chiar înfăptuirea materială a valorii semnifică o activitate de natură administrativă.

"Podeaua" despre care vorbesc autorii de știința administrației, raportându-ne la complexitatea situațiilor în care intervine o activitate de natură administrativă, se poate concretiza în activități tehnice de producție (finalitatea faptului administrativ de economie), în diferite operațiuni cu caracter cultural, sanitar etc. (o consultație medicală, o operație chirurgicală, un spectacol de teatru, o lecție școlară etc.) sau în acte de comerț, în sensul larg al termenului.

5) Idem, p. 84.
6) Idem, p. 80.

În termenii generici ai științei administrației, orice fapt administrativ presupune, ca esență, o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea înfăptuirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective (valori, comenzi), stabilite de structuri organizaționale superioare.[7] Activitatea de administrare este, prin definiție, o activitate subordonată.

Într-o formulare sintetică am putea reține următoarele trăsături ale fenomenului administrativ: a) este un fenomen social; b) presupune organizarea unor mijloace pentru atingerea unui obiectiv (înfăptuirea unor valori); c) obiectivul (valoarea) este stabilit de o autoritate superioară; d) se extinde până la activitatea de înfăptuire materială a valorii, care îi este subordonată.[8]

Când valoarea pe care o are de realizat un fapt administrativ este o valoare politică, atunci suntem în prezența unei administrații publice.

3. Originea și evoluția fenomenului administrativ

La întrebarea unde își are originea fenomenul administrativ, în lucrările de specialitate se dau răspunsuri diferite, în funcție de semnificația conceptului ca atare și, firește, de orientările ideologice ale unei lucrări sau alteia. Dacă avem în vedere sensul strict etimologic al termenului de "administrație", trebuie să admitem că o anume administrație a existat și în comuna primitivă, la nivelul gintii, tribului și apoi al uniunilor de triburi. Este greu să "delimităm", prin prisma noțiunilor contemporane, realitățile societății prestatale, dar nici un cercetător nu se îndoiește că în acea organizare s-au găsit germeni pentru activitatea politică, legislativă, judecătorească și administrativă.

Într-o teză, promovată și de autori români, se susține că în orânduirea gentilico-tribală ar fi existat și o veritabilă putere politică, fiind reprezentată de "organele democrației gentilico-tribale" (adunarea obștii, șeful de trib sau de clan etc.[9]

7) Trebuie făcută o distincție între această semnificație, dată de știința administrației și semnificația dată în lucrări economice sau tehnice, care cel mai adesea utilizează termenul de administrație pentru a evoca activități de gestiune sau de gospodărire a bunurilor.

8) Vezi pentru o altă interpretare a doctrinei franceze citate, Al.Negoiță, **Știința administrației**, Ed. didactică și pedagogică, București, 1977, p.9 și urm.

9 Vezi, colectiv, **Probleme fundamentale ale statului și dreptului**, Ed. did. și ped. București, 1982, p. 5-26.

După părerea noastră este greu, dacă nu imposibil, să acceptăm ideea "puterii politice" într-o organizare bazată pe relații de rudenie (legături de sânge), abia criteriul teritorial de organizare, specific statului, dobândește o semnificație politică.[10] Adunarea obștii, șeful de trib sau de clan etc. exercitau o autoritate specifică, rezolvând "treburile" colectivității, ceea ce foarte bine se poate evoca și prin noțiunea de **administrație.**

De aici nu trebuie înțeles că și în orânduirea gentilico-tribală a existat o administrație sub forma unui aparat specializat, ca în orânduirile social-istorice ulterioare.

Prin urmare, despre o activitate administrativă propriu-zisă, privită ca activitate socială specializată, nu se poate vorbi decât atunci când a apărut necesitatea unor oameni care să îndeplinească ordinele unor autorități superioare ale organizării sociale, ceea ce de fapt, echivalează cu necesitatea apariției forței publice.

Odată cu apariția acestei forțe publice, a funcționarilor ce acționează în numele ei, suntem în prezența fenomenului administrativ statal.

Filosofia marxistă, în spiritul concepției sale despre rolul luptei de clasă, a redus ideea de evoluție a statului și, în primul rând, a aparatului administrativ de stat la "ascuțirea contradicțiilor de clasă"; caracteristica esențială a statului fiind, în spiritul acestei filosofii, instituirea unei forțe publice care nu mai coincide nemijlocit cu societatea, care se organizează ea însăși ca o forță armată.[11] Se urmărea, astfel, demonstrarea necesității instaurării unui stat al muncitorilor, mișcarea muncitorească fiind privită ca singurul factor progresist al istoriei. Dacă până la prăbușirea sistemului statal socialist în Europa de Est știința dreptului public nu putea apela și la argumentul "practicii istorice", acum fatalitatea tezelor respective este limpede pentru oricine.

După cum a remarcat Hegel, statul nu apare numai ca o necesitate exterioară societății civile, o putere străină și superioară acesteia, ci el este și scopul imanent al societății civile, statul apărând ca un subiect strict necesar, față de care indivizii au drepturi și obligații.[12] Este, de fapt, problema esenței statului[13] istoria

10) N.Popa, **Teorie generală a dreptului**, Universitatea București, 1992, p. 59.
11) Fr.Engels, **Originea familiei, a proprietății private și a statului**. Ed. pol., București, 1961, p. 172.
12) Hegel, **Principiile filosofiei dreptului**, Ed. Acad. București, 1969, p. 286.
13) Vezi asupra principalelor opinii I.Deleanu, **Drept constituțional și instituții politice**, Ed. Fundația "Chemarea", Iași, 1992, p.8-11.

demonstrând că statul nu este "puterea organizată a unei clase pentru asuprirea alteia", cum pretinde teoria marxistă.

Factorii dezvoltării fenomenului administrativ, după tratatul francez de știința administrației ar fi: a) creșterea teritoriului statelor, formarea marilor imperii China, Persia, Egipt, Imperiul incașilor, Imperiul roman etc.; b) dezvoltarea civilizației și c) anumite stări de pericol (ex. amenințarea unei invazii).[14]

2). Desigur, istoric nu poate fi minimalizată importanța acestor factori, dar la sfârșitul secolului XX a vorbi despre creșterea teritoriilor statelor, când fenomenul este invers, înseamnă a promova o teorie a fenomenelor fără fond. Fără îndoială, dimensiunile teritoriale (factorul cantitativ) vor avea un rol și în continuare, dar nu pentru dezvoltarea administrației statale, ci a administrației inter-statale sau supra-statale. Lumea de azi și cea a secolului următor este cea a integrărilor, a organismelor regionale, continentale sau internaționale.

3) Rămânea, însă, pe deplin actual factorul calitativ – dezvoltarea civilizației, realizările contemporane ale revoluției tehnico-științifice. Impactul științei și tehnicii este atât de mare încât unii teoreticieni au simțit nevoia să tragă un semnal de alarmă asupra pericolului amplificării prerogativelor administrației (statul-administrator), al subordonării statului de către tehnică – tehnocrația. Oricât ar fi de dezvoltată tehnica, nici o componentă a activității administrației de stat, într-un sistem democratic, nu poate ieși din cadrele dreptului, cadre care, la rândul lor, se stabilesc și se verifică, în lumea de azi, prin intermediul a complicate sisteme tehnice.

De aici necesitatea de "evoluție profesională" nu numai a specialistului în administrație, dar și a omului politic, cu atât mai mult a celui care conduce servicii publice administrative. Unul din secretele succesului conservatorilor, din Anglia, la alegerile din 1993, l-a reprezentat tocmai propunerea pentru parlament a tehnocraților, a unor elite profesionale.

Este aici, problema formației profesionale a celor care fac administrație sau, după caz, ca oameni politici, conduc servicii ale administrației publice. Dezvoltarea fenomenului administrativ, sub aspect structural organizațional, nu poate fi privită, logic, doar într-un sens cantitativ, cel al multiplicării structurilor existente la un moment dat (ex. creșterea numărului de ministere), ci și în sensul adaptării "organizării existente" la noile sarcini (fenomenul plas-

14) P.Bandet, L.Mehl, în **op. cit.** p. 85-88.

ticizării). Pe acest teren s-au dezvoltat o serie de discipline, între care managementul și O.M. (Organizarea și metode).

§ 2. NOȚIUNEA DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN DOCTRINA FRANCEZĂ, POTRIVIT CONCEPȚIEI CONSTITUȚIONALE TRADIȚIONALE

1. Periodizarea doctrinei de drept public

Doctrina franceză a parcurs câteva etape în ceea ce privește modul de explicare și definire a administrației publice, implicit a obiectului dreptului administrativ, etape ce marchează evoluția și dezvoltarea dreptului public francez în ansamblu său. Astfel, identificăm: perioada de sfârșit a sec. XIX, dominată de lucrările și tezele lui Edouard Laferière (Traité de la jurisdiction administrative, 2 vol., 2-e éd. 1888-1896) (doctrina republicii a treia); perioada interbelică (clasică), care a fost dominată de polemica dintre M.Hauriou (Précis de droit administratif, 12-e éd., 1933) și G.Jèze (Principes généraux du droit administratif, 6 vol., 1925-1936) [15]; perioada de aplicare a Constituției din 1946 (republica a patra); perioada de aplicare a Constituției din 1958 (republica a cincea).

În doctrina din ultima perioadă, date fiind noutățile aduse de Constituția din 1958, noțiunile și teoriile exprimate în perioadele anterioare sunt grupate sub titlul "Concepția constituțională tradițională".

După cum arată prof. Georges Vedel, definiția administrației și a dreptului administrativ francez trebuie să țină cont, în prezent, de două elemente: a) tradiția constituțională franceză atașată, de la 1789 până la 1958, cu rare eclipse, principiului supremației legii și caracterului nelimitat al sferei legislativului, ceea ce a făcut ca definiția administrației și a dreptului administrativ să se realizeze prin referire la noțiunea de **putere executivă**; b) inovația realizată prin Constituția din 1958, care modifică profund concepția tradițională asupra dreptului administrativ. [16]

15) După cum se va arăta în cele ce urmează, această dispută este în jurul problemei conceptului juridic de la baza dreptului administrativ, dispută care a fost reflectată și în publicațiile românești de specialitate (Vezi Revista de drept public, București, 1926, p. 161 și urm. și 365 și urm.).

16) Georges Vedel, Pierre Delvolvé, **Droit administratif**, Press Universitaires de France, 10-e édition, Paris, 1988, p. 55.

2. Bazele constituționale și teoria serviciului public

Astfel, în concepția constituțională franceză tradițională **administrația** era înțeleasă drept "acțiune a puterii executive prin procedée de putere publică". Această doctrină a avut ca bază constituțională art. 3 din Constituția din 1875, după care "Președintele Republicii supraveghează și asigură executarea legii", respectiv art. 47 din Constituția din 1946, care preciza că Președintele Consiliului de Miniștri asigură executarea legii, transferându-se, astfel, calitatea de șef al puterii executive de la Președintele Republicii la Președintele Consiliului de Miniștri.

Autorii de drept public care au scris pe baza acestor constituții, de regulă, au arătat că șeful executivului, autoritățile guvernamentale și administative care depindeau de el, nu aveau un monopol al executării legii. La executarea legii participau în egală măsură și tribunalele, ca și simplii cetățeni. Cu toate acestea, tribunalele, de regulă, nu au fost incluse în sfera "puterii executive". Se explica prin referire la faptul că puterea executivă era singura care dispune de forța armată, pe de o parte, iar pe de altă parte, se argumenta că acțiunea puterii executive în materia execuției legii ține de principiul separației dintre autoritățile administrative și cele judiciare, care a fost impus de Revoluția din 1789. În virtutea acestui principiu, litigiile care se nasc din acțiunea executivului sunt sustrase de la competența jurisdicției ordinare din sistemul Curții de Casație, în Franța impunându-se o jurisdicție specială de contencios administrativ, în sistemul Consilului de Stat.

După cum ne informează G.Jèze, trei idei dominau dreptul administrativ francez la sfârșitul secolului al XIX-lea, care au reprezentat tot atâtea mari merite pentru Laferrière: a) distincția, în sfera actelor administrative, **actelor de autoritate** sau **de putere publică** de **actele de gestiune**; b) iresponsabilitatea statului, ca suveran, pentru actele de putere publică; c) independența administrației active față de tribunale, precum și a tribunalelor judiciare față de tribunalele administrative.[17]

În perioada interbelică, mai ales prin jurisprudența Consiliului de Stat, principiul iresponsabilității statului a fost, încet, încet abandonat, instituindu-se principiul responsabilității statului pentru **serviciile publice**.

17) G. Jèze, **Les principes généraux du droit administartif**, 3-e édition, Paris, Marcel Giard, 1925, Préface de la deuxiéme édition, p. XIII.

Astfel, noțiunea de **serviciu public se impune drept piatră unghiulară** a dreptului administrativ francez, datorită acestei noțiuni au fost "remodelate toate instituțiile de drept public", colaborarea dintre Consiliul de Stat și teoreticieni ducând la rezultate remarcabile în această direcție.[18] În felul acesta administrația publică, de regulă, era înțeleasă ca fiind activitatea de prestare a serviciilor publice, un ansamblu de servicii publice. Marele savant francez precizează că până la impunerea teoriei **serviciului public**, instituțiile dreptului administrativ (ale dreptului public în general) erau explicate în exclusivitate prin intermediul noțiunilor și instituțiilor dreptului privat roman și ale dreptului civil, ceea ce făcea ca: un tratat internațional să fie un **contract**; o concesiune de serviciu public sau numirea unui funcționar public să fie considerate tot un contract, pe ideea că funcționarul public este **mandatarul** statului, care nu este altceva decât o persoană morală etc. Se aplica, deci teoria **contractului civil**, a mandatului civil etc.

Teoria serviciului public, fundamentând competența agenților publici pe exercițiul **dreptului de putere publică**, care aparține "persoanelor morale publice", a îngăduit să se elaboreze teoria **contractului administrativ**, teoria **mandatului de drept juridic**, teoria **tutelei administrative**, teoria **proprietății publice**, teoria **drepturilor de putere publică**, teoria **persoanei morale publice**.[19] (persoana juridică de drept public, într-o formulare actuală).

Nu trebuie înțeles că toți autorii de drept privat au achiesat la teoriile dreptului public de mai sus, unii nu le acceptă nici astăzi, de altfel, cum vom vedea în alte capitole ale lucrării noastre, unele din ele n-au fost acceptate nici de anumiți autori de drept public contemporani cu G.Jèze. Este de necontestat că teoria serviciului public a marcat un progres în procesul de investigare științifică a fenomenului administrativ cu caracter public.

Avându-se ca bază practica Consiliului de Stat, teoria serviciului public s-a întregit cu teoria ordinii publice, conturându-se cele două domenii ale executării legii: menținerea ordinii publice și funcționarea de servicii publice. După ample discuții, literatura franceză din perioada interbelică a acceptat ideea după care noțiunea "de executare a legii", specifică administrației publice, comportă și măsuri de ordin general, menite a asigura minimul de condiții "necesare continuității vieții raționale, este vorba de menținerea ordinii publice și funcționarea serviciilor publice". S-a fundamentat,

18) Idem, p. XV.
19) Idem. p. XVI.

așadar, încă pe baza Constituției din 1875, dreptul "autorităților administrative" de a adopta norme în executarea legii.[20]

În felul acesta, pentru a se desemna conținutul administrației publice se făcea referire atât la **ordinea publică**, cât și la **serviciul public**, prima fiind o activitate **prescriptivă** (ordonare de reguli), iar a doua **prestatoare**.

De aici s-a încetățenit ideea, ce a fost preluată și în unele lucrări românești actuale, după care **administrația publică** sub aspectul conținutului presupune o activitate de prescripție și una de prestație.[21]

Din punct de vedere al autorilor de drept administrativ **noțiunea de ordine publică** trebuia folosită **pentru a desemna un minim de condiții esențiale pentru o viață socială convenabilă, conținutul acesteia** variind cu stadiul încrederii sociale. În acest sens, se citează **necesitatea** protecției bunurilor și persoanelor, **salubritatea, liniștea publică** etc., dar și aspecte de ordin **economic**, cum ar fi lupta împotriva unei vieți prea scumpe, respectiv de ordin **estetic** (ex. protecția siturilor și monumentelor).[22]

Acțiunea administrației publice ce are drept scop menținerea **ordinii publice** a fost denumită **poliție, noțiune** care, din literatura franceză, a fost preluată mai în toate țările europene, inclusiv în

20) Edificatoare este, în acest sens, Decizia Labonne, din 8 august 1919 a Consiliului de Stat. Președintele Republicii, ce era investit cu puterea executivă, la 10 martie 1899 a adoptat un Regulament, precursor Codului rutier actual, cu privire la circulația vehiculelor pe drumurile publice. Un contravenient, Labonne, sancționat cu retragerea permisului de conducere, a contestat în fața Consiliului de Stat legalitatea decretului Președintelui Republicii din 1899. S-a argumentat că dacă legile particulare permit prefecților și primarilor, în sfera circumscripției lor teritoriale, să reglementeze circulația, nici un text nu poate conferi o astfel de atribuție (putere) Președintelui Republicii pe ansamblu teritoriului țării. Consiliul de Stat a respins această argumentare și a decis că "aparține șefului Statului, afară de toate delegările legislative, în virtutea puterilor proprii, determinarea acelor măsuri de poliție care trebuie aplicate, în toate cazurile, pe întregul teritoriu" (citat după G.Vedel, P.Delvolvé, **op. cit.**, p. 59).

21) M.Preda C.Voinescu, **Drept administrativ**, Partea generală, București, 1992, p. 25-26.
Din păcate, autorii respectivi nu fundamentează cele două dimensiuni ale administrației publice prin prisma noțiunilor de ordine publică și, respectiv, serviciu public (cum s-a întâmplat în literatura franceză interbelică), ca apoi să poată stabili corespondența acestor "noțiuni clasice" cu noțiunile constituționale actuale. Fără o prea mare analiză, orice specialist își poate da seama că sistemul constituțional român din 1991 este mai aproape de sistemul francez din 1958 (nu de cel din 1946 ori de cel din 1875) și aceasta inclusiv sub aspect terminologic. Sunt numai câteva semne de întrebare care se pot ridica cu privire la tezele promovate în lucrarea citată.

22) Vezi G.Vedel, P.Delvolvé, **op. cit**. p. 61.

România. De aici, clasificare activității de poliție după domeniul de activitate: poliția circulației, poliția clădirilor, poliția pădurilor, poliția apelor etc. și, evident, poliția judiciară sau criminală.

Din acest sens (de activitate) a derivat și sensul din limbajul uzual, care evocă personalul (de regulă, în regim militar) însărcinat cu menținerea ordinii publice.[23]

Pe aceste baze teoretice se aprecia că modul de acțiune al poliției este constituit din **prescripții**, fie reglementare (norme generale și impersonale), fie nereglementare (se citează în acest sens și injocțiunea prin circulară).

Cât privește serviciul public, deși literatura este foarte bogată, se poate reține, în sinteză, următoarea argumentare: a) în societatea care practică diviziunea muncii, nevoile individuale sunt satisfăcute socialmente (nimeni nu produce tot ce îi este necesar, motiv pentru care trebuie să recurgă la ceea ce produc alții); b) satisfacerea socială a nevoilor indivizilor se prezintă, sub formă privată (prin procesul vieții economice private)[24] și sub o formă publică (instituirea de servicii publice de către autoritățile publice); c) autoritățile publice pot face uz de puterile de poliție pentru a asigura derularea satisfăcătoare a vieții economice private (ex. reglementarea prețurilor, salubritatea); d) organizarea unui serviciu public nu exclude o activitate privată cu același scop (ex. existența școlilor publice nu exclude existența școlilor private).[25]

Pe acest teren s-au dat cele mai "mari bătălii" din dreptul public contemporan, efect firesc al luptei dintre ideologiile liberale și cele social-democratice, care, în planul dreptului administrativ, cum s-a precizat deja, s-au evocat prin relațiile și interrelațiile dintre **poliție** și **serviciul public**.

Pentru concilierea celor "doi poli", autorii de drept public ai perioadei la care ne referim, au propus și o a treia noțiune – noțiunea

23) Este important de subliniat că noțiunea de poliție, ca noțiune clasică a dreptului administrativ, este axată pe ideea de ordine publică, în general, nu numai, în particular, în ceea ce privește săvârșirea de fapte penale. De aici, o remarcă cu privire la obiectul Dreptului polițienesc, care, logic, nu poate fi circumscris numai la activitatea structurilor militare din sfera Ministerului de Interne. Este, de fapt problema foarte subtilă a relației dintre poliție și serviciul public; unii autori fiind adepții ideii unei departajări cât mai tranșante între poliție și serviciul public, alții, dimpotrivă, cum există autori care sunt, pur și simplu, ostili oricărei distincții (Vezi D.Papanicolaidis, **Introduction générale à la théorie de la police administrative**, Athènes, 1960).

24) Adică prin economia de piață, cum s-a încetățenit o expresie în ultimile reglementări constituționale democratice (vezi art. 19 din Constituția Republicii Bulgaria și art.131 din Constituția României).

25) Vezi G.Vedel, P.Delvolvé, **op. cit.**, p. 62.

de **interes public**. Pe baza acestei teorii s-a putut justifica o intervenție a poliției pentru crearea de servicii publice. Oricum, anumite aspecte, dincolo de limbaj și concepții filosofice, s-au impus ca veritabile constante ale dreptului administrativ, între acestea și cel care privește ajutorul reciproc, sub aspectul mijloacelor, dintre poliție și serviciul public. Se citează, cu titlu de școală, în acest sens, că un bun serviciu public al comunicațiilor favorizează menținerea ordinii și, reciproc, menținerea ordinii favorizează o bună funcționare a mijloacelor de comunicație; buna întreținere a drumurilor publice de către administrația publică (fie în mod direct, fie prin concesionare unor firme private) favorizează menținerea disciplinei rutiere (poliția rutieră), cum la rândul ei, o poliție rutieră eficientă contribuie la menținerea în bună stare a drumurilor publice etc.

3. Concluzii ale autorilor contemporani cu privire la doctrina tradițională

Prof. G.Vedel reține următoarele, cu privire la relația dintre **puterea executivă și administrație**, în concepția tradițională: a) termenul de administrație a fost folosit în două sensuri, un sens **funcțional (material)** - ex. consiliul municipal și primarul sunt însărcinați cu administrația comunei și un sens derivat, **organic** (un personal care îndeplinește sarcini de administrație) - ex. acesta este punctul de vedere al Administrației Finanțelor; b) dreptul administrativ a fost construit pe două idei: 1) administrația nu este **singura** problemă a executivului, dar 2) administrația este exclusiv o problemă a executivului.[26]

Observăm că doctrina franceză a fost categorică, dintotdeauna, în a circumscrie sfera administrației publice **exclusiv** în sfera executivului. Despre activitățile sau actele Parlamentului ori ale tribunalelor judiciare, ce au avut ca scop menținerea ordinii publice și funcționarea serviciilor publice s-a spus că "nu au caracter administrativ". Cu toate că, strict logic-juridic, această afirmație pare contradictorie, ea nu poate fi atacată dacă ne raportăm la dreptul pozitiv francez.

În fine, tot în perioada formării "concepției tradiționale", autorii de drept administrativ au propus și teza **puterii publice**, pentru a explica noțiunea de administrație.

Încă din secolul XIX, în doctrina franceză s-a afirmat, mai mult sau mai puțin clar, că statul posedă o voință proprie superioară, prin

26) Idem, pag. 63-64.

natura sa, voinței indivizilor. Tocmai aceste idei au permis să se formuleze teoria inexistenței răspunderii statului în anumite sectoare de activitate administrativă, ajungându-se, apoi, la fundamentarea "actelor discreționare", acte pentru care administrația "nu este supusă nici unui judecător".

Ideea de bază de la care s-a pornit a fost cea de suveranitate națională, autorii francezi reținând că odată ce dreptul constituțional recunoaște existența **suveranității naționale**, pe cale de consecință, organelor de stat le sunt atribuite anumite "prerogative exorbitante față de dreptul comun și față de exercitarea drepturilor normal recunoscute indivizilor.

Mult timp, însă, termenul de "putere publică" a fost utilizat quasi metafizic, ceea ce "l-a discreditat", cum remarca J.Rivero.[27]

Examinând doctrina de drept public din Franța până la 1958, prof. G.Vedel relevă următoarele elemente în ceea ce privește noțiunea de administrație:

1) În esența sa, administrația este exercitată de puterea executivă, cu excluderea raporturilor executivului cu alte organe constituționale ale statului și a raporturilor statului cu organismele de drept internațional.

2) Administrația se realizează sub un regim de putere publică prin prerogative și constrângeri exorbitante de la dreptul comun.

3) Când Administrația se realizează, excepțional, sub un regim de drept comun, ea nu pune probleme juridice specifice.

4) Se poate, sintetic, defini Administrația ca fiind **exercițiul puterii executive sub un regim de putere publică**.[28]

27) Autorul, într-o analiză științifică profundă, remarcă, și pe bună dreptate, că puterea publică nu se caracterizează numai prin derogări, "în plus" de la regimul juridic al simplilor particulari, dar și prin derogări "în minus". Adică, alături de prerogativele Administrației există anumite constrângeri, care sunt cunoscute de simplii particulari: persoanele private pot să se decidă pentru alegerea unui lucru din orice motiv (interes, generozitate, capriciu) care nu este nici licit, nici imoral, pe când Administrația nu se poate decide decât pentru motive de interes public; întreprinderile private pot să-și atragă liber angajații și furnizorii, pe când administrația trebuie să deschidă concurs pentru recrutarea de personal și să recurgă la licitație pentru plasarea afacerilor sale etc.
În această ordine de idei, puterea publică este definită ca un regim juridic, caracterizat prin prerogative și prin constrângeri exorbitante de la dreptul comun, recunoscute sau impuse celor care acționează pentru exercitarea suveranității naționale (J.Rivero, **Existe-t-il un critère du droit administratif ?,** R.D.P., 1953. p.279; vezi și G.Vedel și P.Delvolvé, **op. cit.**, p. 65-66).

28) G.Vedel, P.Delvolvé, **op. cit.** p. 67.

§ 3. NOȚIUNEA DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN DOCTRINA FRANCEZĂ, ELABORATĂ PE BAZA CONSTITUȚIEI DIN 1958

1. Semnificația Constituției franceze din 1958

Constituția din 1958 realizează o revoluție juridică, cum se exprimă chiar autorii francezi, revoluție, care a determinat o schimbare a opticii de abordare a sferei executivului și administrației publice, implicit a obiectului de reglementare al dreptului administrativ. Elementul central al disputelor care s-au purtat în jurul delimitării sferei acestor noțiuni l-a reprezentat recunoașterea pentru Guvern a unei puteri normative inițiale (primare) – problema regulamentelor.

Literatura franceză a consemnat, în ultimele trei decenii, mai multe "bătălii" între autorii care susțineau teoria serviciului public și autorii care fundamentau criza teoriei serviciului public, formulând o altă bază constituțională pentru puterea executivă, pentru administrația publică, în general, implicit pentru dreptul administrativ.[29]

Analiza principalelor lucrări de drept administrativ din perioada la care ne referim ne oferă, astfel, posibilitatea să constatăm existența unui curent teoretic care promovează o deschidere a sferei administrației publice, o nuanțare a raporturilor dintre legislativ și executiv, fără însă a abandona în totalitate noțiunea clasică de serviciu public, respectiv a unui curent teoretic promovat îndeosebi de G.Vedel, după care noțiunea de serviciu public a devenit desuetă. Pentru conturarea unei imagini cât mai fidele asupra acestei situații din doctrina franceză actuală, apreciem că este potrivită și de această dată o metodă analitică, trecând în revistă opiniile exprimate de trei mari autori de drept administrativ: profesorii André de Laubadère, Jean Rivero și Georges Vedel.

2. Concepția prof. André de Laubadère

Respectând linia tradițională, autorul, într-o formă simplă și convingătoare, definește, chiar în introducerea tratatului său, dreptul administrativ ca fiind ramura dreptului public intern care se referă la

29) Vezi pentru o sinteză asupra acestor dispute G.Vedel, Prefață la ediția a VII-a a cursului său de drept administrativ, în G.Vedel, P.Delvolvé, **op. cit.**, pag.19-38.

organizarea a ceea ce, în mod curent, numim Administrație: "este vorba de ansamblul de autorități, agenți și organisme, însărcinate, sub impulsul puterilor politice, de a asigura multiple intervenții ale statului modern".[30] În virtutea acestei concepții de principiu, autorul precizează că în sfera de cercetare a disciplinei științifice cu denumirea "drept administrativ", trebuie incluse următoarele patru domenii: (1) organizarea administrativă a țării (administrația apare, în primul rând ca un ansamblu complex de autorități și organisme; puterea centrală; autoritățile locale; organele însărcinate cu girarea multiplelor servicii publice ale statului și ale colectivităților, cum ar fi: asistența publică, învățământul public, întreprinderile publice, industriale sau comerciale etc.); (2) activitatea administrativă (administrația este, de asemenea o activitate juridică a organelor care o realizează, ceea ce presupune investigarea actelor administrative și a contractelor administrative); (3) mijloacele de acțiune (este vorba, în particular, de personalul care este utilizat – funcționari și alți agenți publici, de bunurile materiale pe care le posedă și le exploatează – domeniul public și, mult mai larg, "bunurile administrative"); (4) contenciosul administrativ sau controlul jurisdicțional al administrației.

Cât privește domeniul de reglementare a dreptului administrativ, autorul subliniază ideea după care acest domeniu nu corespunde exact cu noțiunea de putere executivă sau administrativă. Se are în vedere interferența dintre dreptul administrativ și dreptul constituțional, potrivit reglementărilor noii constituții. Spre pildă, referindu-se la activitatea guvernamentală, el precizează că este greu de stabilit o graniță categorică între aspectele politice ale activității guvernamentale, reglementate de dreptul constituțional și aspectele administrative, reglementate de dreptul administrativ, rămânând în continuare adeptul ideii după care această departajare este aproximativă și, în parte, subiectivă. "Pentru a da un singur exemplu, puterea reglementară a guvernului face, incontestabil, parte, la fel de bine, din Dreptul administrativ, ca și din Dreptul constituțional".[31] În altă ordine de idei, se subliniază că o parte însemnată a serviciilor publice, cele prin care se realizează activitatea financiară a statului, deși evocă o dimensiune a administrației publice, sunt reglementate de o ramură specială a dreptului public intern, dreptul finanțelor publice.

30) André de Laubadère, **Traité de droit administraftif**, sixiéme edition, Paris, L.G.D.J., 1973, vol. I, pag. 11.

31) André de Laubadère, **op. cit**. pag. 13.

Aceste aspecte îl determină pe autor să privească administrația publică, ca și dreptul administrativ, într-un sens larg și într-un sens restrâns. **În sens larg**, dreptul administrativ cuprinde toate regulile juridice aplicabile administrației, atât cu privire la organizarea sa, la activitatea sa, cât și cu privire la relațiile sale cu cei administrați; dreptul administrativ este, astfel, dreptul administrației. Remarcând că în sistemul francez, regulile de drept aplicabile activității administrative sunt atât ale dreptului administrativ, ca ramură autonomă a dreptului public, cât și ale dreptului privat, autorul relevă că **într-un sens strict**, dreptul administrativ evocă numai acele reguli diferite de ale dreptului privat, care sunt invocate de instanțele de contencios administrativ.

Cât privește disputa cu privire la limitele și criza noțiunii de serviciu public, edificator, pentru concepția profesorului A. de Laubadère, este următorul citat: "În ceea ce ne privește, continuăm a crede că noțiunea de serviciu public, chiar dacă ea nu poate juca în dreptul administrativ un rol executiv, rămâne cea mai importantă pentru a servi la construcția științifică a dreptului administrativ și de stabilire a competenței jurisdicției administrative, fiind, pe de altă parte, un loc de întâlnire și de racordare a principalelor noțiuni tehnice ale dreptului administrativ (actul administrativ, contractul administrativ, precum și criteriul de aplicare a dreptului administrativ etc.; conform jurisprudenței evocată mai sus)".[32] Este motivul pentru care întregul tratat este conceput pe noțiunea de serviciu public, ca noțiune principală a dreptului administrativ, lucrarea conținând o teorie generală a serviciilor publice, iar un volum special (vol. III) este consacrat marilor servicii publice administrative.

3. Concepția prof. Jean Rivero

Profesorul Rivero se menține și el pe linia tradițională, precizând, într-o formulă de sinteză, că dreptul administrativ apare, într-o primă abordare, ca ramură a dreptului public care reglementează administrația. Dar, pentru a fi mai precis, procedează la o explicare a noțiunii de administrație și la analiza raporturilor dintre administrație și drept.

Cât privește conceptul de administrație, autorul remarcă faptul că în limbajul curent, cuvântul administrație desemnează o activitate – faptul de a administra, cu alte cuvinte de a gira o afacere, dar și organe, adică structurile care exercită această activitate, primul

32) Idem, pag. 52.

fiind sensul material, cel de al doilea fiind sensul organic.[33] Prin administrație publică se desemnează un ansamblu de organe prin care se dirijează și execută probleme publice.

Pentru a delimita conținutul și sfera administrației publice, autorul arată că, pe de o parte, trebuie delimitată administrația publică de acțiunile particularilor, iar pe de altă parte, de alte forme de activitate publică (activitatea legislativă de exercitare a justiției). Pentru a delimita administrația publică de acțiunile particularilor, autorul, în spiritul tezelor tradiționale, are în vedere **scopurile** și **mijloacele**. Cât privește **scopul** administrației publice se subliniază că acesta îl reprezintă interesul public. De unde, delimitarea sferei administrației publice în funcție de sfera interesului public, iar delimitarea sferei interesului public (interesul general) variază de la epocă la epocă, de la o formă socială la alta, de la unele date psihologice și tehnice la altele, "dar dacă conținutul variază, scopul rămâne același: **acțiunea administrației tinde să satisfacă interesul general.**[34]

Referitor la **mijloacele** de acțiune, care particularizează administrația publică, autorul reiterează ideea de putere publică. Dacă raporturile particularilor se fondează pe egalitatea juridică, nici o voință privată nu este, prin esență, superioară alteia, (actul care caracterizează raporturile private este contractul, acordul de voință, administrația, care trebuie să satisfacă interese generale, nu poate fi pe picior de egalitate cu particularii.

În felul acesta, se ajunge la tradiționala noțiune de **putere publică**, prin care se desemnează un **ansamblu de prerogative acordate administrației pentru a face să prevaleze interesul general, atunci când acesta este în conflict cu interesul particular.**[35] Aceste motive determină ca actul pe care îl utilizează administrația, din punct de vedere tehnic, să fie evocat prin noțiunea de **decizie unilaterală** și nu prin **aceea de contract.**

Pentru a delimita administrația publică de celelalte activități publice, autorul operează cu cele două criterii: criteriul material și criteriul organic. Din punct de vedere material se face o distincție

33) Jean Rivero, **Droit administratif**, deuxiéme edition, Dalloz, Paris, 1987, pag. 11, unde se precizează că noțiunea de administrație publică este evocată, în limbajul încetățenit în Franța, prin cuvântul administrație scris cu majuscule: "l'Administration".

34) Idem, pag. 13, unde se citează și: J.Chevallier "**L'interét général dans l'administration française**" R.I.S.A., 1975, IV, p. 325; Truchet, Les fonctions de la notion d'interét général dans la jurisprudence, 1977.

35) J.Rivero, **op. cit.**, pag. 14.

între administrație, legislativ, justiție și guvernare. Concret, se precizează că legislativul stabilește regulile generale la nivelul comunității naționale pentru activitățile private sau publice, pe când administrația asigură o **gestiune**; administratorul efectuează o serie de acte prin care se urmărește realizarea unui anumit scop. Acțiunea administrativă este de fiecare dată, **continuă** și **concretă**, fiind cele două elemente prin care ea se distinge de activitatea legislativă. Pentru a delimita administrația de activitatea judecătorească, autorul precizează că judecătorul aplică dreptul soluționând litigii, cu alte cuvinte, el nu intervine decât în caz de contestație și rolul său se termină atunci când s-a făcut apel la regula de drept, în cazul în care este sesizat. Administrația, spre deosebire de judecător are propria mișcare. Pe de altă parte, dreptul constituie pentru administrație o limită și nu un scop; administrația se desfășoară, în cadrul dreptului, dar nu numai pentru a face să fie respectat dreptul, ci pentru a satisface necesitățile publice care sunt mereu în schimbare. Pe această linie de idei, pentru administrație apare ideea de oportunitate.

3. În ceea ce privește marcarea limitelor între **guvernare și administrație**, autorul precizează că guvernarea se referă la deciziile esențiale care angajează viitorul național: deschiderea unei negocieri internaționale, o opțiune în favoarea unei politici economice etc. Administrația, în schimb, se ocupă de probleme cotidiene cum ar fi coordonarea agenților care veghează circulația etc. Nu mai puțin, însă, autorul este obligat să recunoască că sunt situații în care este foarte dificil de a stabili frontiera dintre cele două domenii. De pildă numirea unor înalți funcționari, care fac parte din structurile guvernamentale, marchează o alegere politică sau are o semnificație pur administrativă.[36]

Din punct de vederea organic, autorul subiliniază **că participarea diverselor organe politice la treburile administrative variază în funcție de regimurile politice**. Se poate constata, la nivel de stat o distincție între organele de preparare și de execuție de pe o parte, și organele de direcție supremă și de control, pe de altă parte. Cât privește prima categorie de organe, se apreciază că acestea sunt compuse din profesioniști și că realizează exclusiv o activitate administrativă. În schimb, cei care compun organele din a doua categorie cumulează funcțiile lor administrative cu alte activități publice. În orice caz, **autorul este de părere că în toate regimurile politice vom găsi în fruntea**

36) Idem, pag. 15.

administrației autorități care au un caracter constituțional și o origine politică, autorități care variază de o la formă de guvernare la alta. De pildă, într-un guvernământ de adunare, organele administrative sunt, practic, subordonate adunării, care exercită, ea însăși, conducerea supremă a administrației. Într-un regim parlamentar, fondat pe o separație nuanțată a puterilor, executivul și, în special, guvernul, sunt plasate în fruntea administrației. Parlamentul, însă, joacă un rol esențial în viața administrativă: activitatea legislativă a Parlamentului cuprinde și legile propriu-zise administrative, care dau, astfel, administrației structura, scopurile și mijloacele.

Pe de altă parte, prin rolul său bugetar, Parlamentul asigură matricea creditării, care comandă, în fiecare an, acțiunea administrativă. Și, în sfârșit, prin controlul pe care îl exercită asupra Guvernului, Parlamentul determină o conduită a acestuia în ceea ce privește realizarea administrației.

Judecătorii, la rândul lor, intervin (adevărat indirect) în administrație, prin soluționarea litigiilor cu care sunt investiți. În Franța, existența jurisdicțiilor speciale în litigiile administrative determină ca acțiunea judecătorului să aibă o influență primordială asupra administrației.

În fine, autorul mai remarcă că administrația este, în continuare, chemată să satisfacă servicii publice, dar pentru satisfacerea nevoilor colectivității, la fel de bine pot fi investite și organisme private cu misiuni de serviciu public.

În lumina acestor precizări, profesorul Rivero consideră **administrația publică** ca fiind activitatea, prin care autoritățile publice asigură, folosind când este cazul prerogativele puterii publice, satisfacerea nevoilor de interes public[37] iar **dreptul administrativ** este înțeles ca un ansamblu de reguli juridice, distincte de cele de drept privat, care conduc activitatea administrativă a persoanelor publice.[38]

4. Concepția prof Georges Vedel[39]

Profesorul Vedel este adeptul tezei după care noțiunea de serviciu public a devenit desuetă, sfera administrației publice, implicit a dreptului administrativ, având alte baze constituționale. Astfel, potrivit Constituției Franței din 1958 materiile rezervate legii sunt riguros precizate, dar în același timp, aceasta recunoaște

37) Idem, pag. 16.
38) Idem, pag. 23.
39) A se vedea G. Vedel, P. Delvolvé, **op. cit**. pag., 68-111.

puterea administrației de a emite regulamente pentru materii care nu sunt rezervate legii. Acest norme, după G. Vedel, fundamentează o putere normativă inițială (primară) pentru Guvern. Mai mult, autorul susține că din punct de vedere logic, și nu din punct de vedere factual sau statistic, **Regulamentul** reprezintă regula și **Legea** excepția.

Pentru fundamentarea conținutului și sferei administrației publice, autorul pleacă de la dispozițiile art. 20 din Constituție, după care Guvernul determină și conduce politica națiunii, el dispune de administrație și de forțele armate, fiind responsabil în fața Parlamentului. Sunt invocate și articolele referitoare la funcția de prim-ministru (dirijarea acțiunilor guvernului, răspunderea pentru apărarea națională, asigurarea executării legii, exercitarea puterii reglementare, numirea funcționarilor civili și militari), respectiv la actele primului ministru (necesitatea contrasemnării acestora de miniștri însărcinați cu executarea lor). Se trage concluzia că aceste dispoziții sunt importante din punct de vedere al dreptului constituțional, cu alte cuvinte, din punct de vedere al dreptului politic, pentru că arată prioritatea Guvernului în determinarea și conducere politicii națiunii, aspecte cu privire la care Parlamentul joacă rolul de simplu controlor; afirmarea puterii proprii a primului ministru etc. Pe de altă parte, se remarcă importanța acestor texte din punct de vedere al dreptului administrativ, ele consacră expres subordonarea administrației față de Guvern și față de primul ministru, respectiv responsabilitatea primului ministru pentru apărarea națională, ceea ce reprezintă "consacrarea unei reguli tradiționale în favoarea șefului puterii executive".(40 **În același timp, aceste dispoziții conferă primului ministru executarea legii și exercițiul puterii guvernamentale, care determină o altă modalitate de abordare a sferei administrației publice.**

În altă ordine de idei, se scoate în evidență că prin Constituția din 1958 se instituie un bicefalism administrativ.(41 Dacă administrația presupune probleme care în mod normal incumbă primului ministru, nu e mai puțin adevărat că și Președintele Republicii intervine activ în probleme administrative, atât în situații normale, cât și în situații (circumstanțe) excepționale. Sub acest aspect, se relevă că în situații normale este autor juridic a două categorii de acte administrative foarte importante. Pe de o parte, se au în vedere ordonanțele și decretele rezultate din deliberările în Consiliul de Miniștri, care sunt semnate de Președintele Republicii, iar pe de altă parte, sunt avute în vedere actele de numire a

40) Idem. pag. 69.
41) Autorul vorbește despre sectorul prezidențial și sectorul guvernamental (pag.70-76).

funcționarilor de stat (civili și militari). Cât privește aceste din urmă acte se coroborează dispozițiile din Constituție (art. 13, paragraful 2) cu art. 31 al Ordonanței din 4 februarie 1959 relativă la Statutul general al funcționarilor, unde se menționează că "puterea disciplinară aparține autorității investită cu puterea de numire". Ca atare, Președintele Republicii dobândește, în mod incontestabil, față de funcționarii de stat (civili și militari) pe care i-a numit, calitatea de superior ierarhic și, implicit, de autoritate disciplinară.

Aceste dispoziții, această bază constituțională, îi îngăduie profesorului Georges Vedel **să aprecieze că Președintele Republicii nu este numai un arbitru politic sau o autoritate supra-guvernamentală, ci el este o autoritate administrativă supremă.**

Având în vedere raporturile constituționale dintre puterile publice, precum și bicefalismul administrației publice, prof. Vedel propune, pentru a determina sfera administrației publice, următoarele criterii de referință: a) **criteriul organic** (prioritatea acestuia în sistemul constituțional francez impune excluderea din sfera administrației publice a tuturor activităților de natură legislativă sau judiciară); b) **criteriul naturii activității** (excluderea din sfera administrației publice a activităților guvernamentale care nu au caracter administrativ, fiind vorba, în optica autorului, de două tipuri de activități, activitatea diplomatică și activitățile mixte, adică activitățile care vizează raporturile dintre puterile publice).[42]

În concluzie, prof. Vedel apreciază că definiția administrației publice, sub imperiul Constituției din 1875 și a Constituției din 1946, prin referire la lege, cu ajutorul noțiunilor de putere executivă și de putere politică, nu mai poate fi reținută. Acest gen de definiție reflectă un sistem constituțional fondat nu numai pe suveranitate, dar și pe supremația legii, mai ales, pe sfera sa de reglementare nelimitată și universală. Autorul subliniază, că noua concepție relativă la raporturile dintre **Lege și Regulament**, deci noua "bază constituțională" determină o **construcție teoretică după care activitatea administrativă devine activitatea statală cu rol de "drept comun", în timp ce activitatea legislativă și activitatea jurisdicțională devin activități "de excepție"**. Această viziune permite, totodată, **ca dreptul administrativ să fie văzut ca "drept comun al puterii publice"**. Argumentul de ordin constituțional care se invocă pentru susținerea acestei concepții este art. 37 al. 1 din Constituție: materiile altele decât cele de domeniul legii au un caracter reglementar".

42) Idem, pag. 94.

În virtutea acestor considerații, prof. G. Vedel se oprește la următoarea definiție a administrației publice: „Administrația este ansamblul activităților Guvernului și autorităților descentralizate, străină conducerii relațiilor internaționale și raporturilor dintre puterile publice, care se exercită sub un regim de putere publică".[43]

§ 4. CONCEPȚIA ȘCOLII GERMANE ASUPRA NOȚIUNII DE ADMINISTRAȚIE

1. Comparație cu doctrina franceză

Fondatorul școlii germane de drept administrativ este prof. Otto Mayer, care a publicat între 1891-1896 un tratat în două volume, pe care l-a tradus și în limba franceză, versiune publicată în 1903, cu o prefață a lui H.Berthélemy. Cei mai importanți succesori ai lui Mayer (școala interbelică) au fost Fleiner, Jellinek și Herrnritt, cursul lui Fleiner fiind tradus în limba franceză de prof. Ch. Eisenmann și publicat în anul 1923. Tradiția școlii germane este continuată după cel de al doilea război mondial de prof. Ernst Forsthoff, de la Universitatea Heidelberg, al cărui tratat a fost tradus în limba franceză de Michel Fromont de la Universiatatea Lyon și publicat în 1969.[44]

După cum ne informează prof. Forsthoff, în prefața la ediția franceză, noțiunile fundamentale ale dreptului administrativ francez din perioada clasică: serviciu public, lucrări publice și domeniu public nu au corespondent în limba germană, pe de o parte, iar pe de altă parte, sunt o serie de noțiuni cu care operează doctrina germană ce nu au corespondent în limba franceză, cum este cea de "Fiskus". Acestă situație nu este întâmplătoare, ea evocă, totuși, direcții specifice de gândire. Spre pildă, termenul "Fiskus", care vine din dreptul roman, utilizat în sec. XIX în sens de persoană juridică distinctă de stat, nu are corespondent în limba franceză pentru simplu motiv că un atare fenomen juridic în Franța sec. XIX nu a existat. Oarecum similar se pune problema și pentru noțiunile clasice din doctrina franceză care nu au echivalent în limba germană, fără a înțelege de aici că influența doctrinei franceze nu s-a resimțit și în Germania. Dimpotrivă, chiar prof. Forsthoff, în Prefața ediției

43) Idem. pag. 96.

44) Ernst Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand** (traduit de l'allemand par Michele Fromont), Etablissements Emile Bruylant, Burxelles, 1969.

franceze, recunoaște că Franța, țară cu excelentă administrație, a influențat evoluția administrației germane.

Opiniile autorilor germani, chiar dacă nu s-au formulat prin terminologia promovată de doctrina franceză, s-au încadrat, însă, în curentul de gândire al epocii, având ca punct de plecare tot celebra teză a separației puterilor. Ca și în alte țări și în Germania sfera administrației publice varia în funcție de filosofia care era acceptată ca bază a interpretării principiului separației și respectiv, a principiului colaborării între puteri; mult timp soluțiile fiind axate pe ideea unor delimitări foarte tranșante. Edificatoare este, în acest sens, opinia lui Jellinek care definește administrația într-o manieră pe cât de simplă, pe atât de tranșantă: "activitatea statului sau a tuturor titularilor de putere publică, care nu este legiferare și nici justiție".[45]

2. Relația administrației – Constituție – justiție

În toate timpurile, teoria dreptului administrativ s-a lovit și în Germania de un grav obstacol care este cercetarea și definirea obiectului său – administrația.[46] Autorul citat precizează că această dificultate nu ține de o deficiență a științei, ci de natura administrației "aceasta se lasă descrisă, dar nu definită".[47] Multiple funcțiuni ale administrației fac imposibilă pentru toate aceeași formulare. Concret, autorul la care ne referim, menționează că statul asigură, prin poliție, ordinea și securitatea publică; prevalează impozite și girează finanțele; construiește șosele și canale și reglează circulația; prin serviciile sale sociale repartizează, la solicitare, funcționarilor oferte; prin intermediul securității sociale acordă ajutor și asistență; întreține școli, universități, muzee și teatre; controlează distribuirea energiei; sprijină financiar și în alte moduri organizațiile și întreprinderile de interes public și prin băncile sale dirijează circulația monetară. "Dans toutes ces fonctions, l'Etat 'fait' de l'administration".[48] Fără să dea o definiție propriu-zisă, autorul citat conturează o imagine asupra conținutului și sferei noțiunii de administrație și justiție, pe de o parte, respectiv administrație și Constituție, de pe altă parte. Se arată, astfel, că justiția este caracterizată de trei particularități: a) elementul **ad-hoc**, ea se referă la cazul concret, judecătorul nu are inițiativă, el are doar puterea de a decide asupra plângerii (recursului) introduse

45) G. Jellinek, Werwaltungsrech, 3-e, éd. 1931, 1931, pag. 6, citat după E. Forsthoff, **op. cit.**, pag. 36 nota nr. 1.
46) E. Forsthoff, **op. cit.**, pag. 35.
47) Idem, pag. 36.
48) Ibidem.

sau acuzației depuse; (b) elementul **statu-quo**, judecătorul depinde de datele de fapt, singurul lucru care contează pentru el este **hic et nunc** ("Le jugement doit entre juste dans présent"); (c) judecătorul trebuie să fie neutru, el soluționează litigiul aplicând legea.[49]

Cât privește administrația, se reține că ea se ocupă de propriile sale afaceri și, în principiu, din propria sa inițiativă.[50] Datoria justiției este să adopte o decizie care aplică dreptul la cazurile determinate, pe când datoria administrației este "să modeleze societatea în cadrul legilor și pe baza dreptului". În felul acesta administrația apare ca o funcție activă a statului, iar "funcția particulară a tribunalelor justifică, în orice caz, locul privilegiat ocupat de justiție în stat de la debutul statului de drept" (Rechtsstad).[51] Continuând tradiția doctrinei germane, conturată înaintea lui Otto Mayer, în special de Lorenz von Stein, prof.Forsthoff face o distincție între "administrație" și "Constituție", precizând de la început, că această distincție depinde de situația constituțională concretă. În realitate se are în vedere delimitarea activității administrative a statului de activitate legislativă.

Se știe că în statul liberal, condițiile sociologice concrete au determinat opoziția dintre **legislativ**, care edicta norme generale și abstracte și **administrație**, activitate care tindea nu numai la executarea legilor, dar și la realizarea altor sarcini ale statului. Spre deosebire de această perioadă, "statul administrativ modern", precizează prof. Forsthoff, date fiind realitățile diferite și exigențele foarte mari, promovează alte soluții în ceea ce privește relația legislativ-administrație, între care recunoașterea pentru administrație a unei sfere proprii de reglementare primară sau transmiterea către administrație a dreptului de a adopta acte normative de nivelul legii (legea – act administrativ).[52] Această schimbare de

49) Idem, pag. 41-42.

50) Este de semnalat că prof. Forsthoff, pentru a delimita administrația (publică) ce reprezintă obiectul dreptului administrativ de alte activități cu caracter administrativ face vorbire despre o semnificație a termenului "administrație" în dreptul privat și despre o semnificație în dreptul public. *În dreptul privat* acest termen se folosește, în principiu, pentru a desemna activitatea unei persoane relativă la lucrurile care nu-i aparțin (ex. administrarea patrimoniului copiilor de către părinți, administrarea succesiunii, administrarea comunității de către soți etc.); rareori, în legislația civilă germană, termenul este folosit pentru a desemna o activitate relativă la patrimoniul personal (op. cit., p. 36 și nota nr.2 subsol). *În dreptul public* noțiunea de administrație desemnează o activitate a statului sau a unui titular de putere publică fără a distinge între regulile de drept privat sau cele de drept public aplicabile acestei activități. "Chiar dacă domenii ale statului sunt administrate prin formele dreptului civil, va fi vorba întotdeauna de administrație publică" (idem. pag. 37).

51) Ernst Forsthoff, **op. cit.**, pag. 44.

52) Vezi pentru detalii E.Forsthoff, **op. cit.**, pag. 46-51 și practica jurisdicțională acolo citată.

optică a determinat ca anumite acte ale administrației să fie incluse în sfera contenciosului constituțional, cum este cazul și în Germania, activitatea respectivă fiind reglementată de dreptul constituțional și nu de dreptul administrativ. Este de remarcat, totuși, această notă a doctrinei germane de a analiza administrația separat de Constituție, în timp ce doctrina franceză vorbește despre "bazele constituționale ale administrației publice". Ideea de fond a acestei delimitări rezidă în caracterul Constituției de act politic și, respectiv, în caracterul tehnic al administrației "Astăzi administrația nu se justifică numai ca aparat executiv al unui "sistem politic", dar și ca un girant al "serviciilor publice esențiale ale vieții cotidiene").[53] Așa explică autorul de ce întotdeauna forțele revoluționare atacă Constituția, care poate să dispară, dar administrația nu poate dispărea, nimeni nu are interesul de a paraliza, mai ales în asemenea momente, serviciile publice.

3. Relația administrație - guvernare

Este de observat că această distincție se interferează cu o altă teorie tradițională a doctrinei germane, cea a unității și autonomiei administrației, unitatea administrației fiind determinată de unitatea vieții de stat.

Raționamentul este următorul: administrația, prin vocația sa, realizează sarcinile statului; sarcinile statului sunt determinate "prin structurile sociale și prin ideile politice care caracterizează un stat, precum și prin substanța însăși a Constituției. Administrația trebuie să le respecte și să țină cont de ele în toate activitățile sale".[54]

Aceste aspecte determină necesitatea unei direcționări, în limita structurilor precizate prin Constituție, ceea ce se realizează prin Guvern. Membrii Guvernului participă la realizarea funcțiilor acestuia în virtutea dispozițiilor Constituției (pregătirea proiectelor de legi, deliberări), dar, totodată, ei sunt șefii unor ministere, adică a unei părți a administrației, fiind responsabili de funcționarea acesteia, inclusiv a autorităților ce-i sunt subordonate. În felul acesta, miniștrii cumulează funcționalitate politică cu una administrativă, fără a fi considerați funcționari publici. "Ei nu sunt funcționari pentru că regulile juridice generale cu privire la funcționari nu le sunt aplicabile. Ei pot fi revocați prin simplul joc al responsabilității parlamentare".[55]

53) Idem, pag. 52.
54) Idem, pag. 55.
55) Idem, pag. 56.

În consens cu tezele fundamentale ale dreptului public din sistemele democratice actuale, prof. Forsthoff menționează că misiunea miniștrilor este de natură politică, aceasta constă în orientarea administrației spre atingerea scopurilor generale ale statului prevăzute de Constituție, precum și în relațiile cu organele constituționale.(56

Ca atare, întreaga discuție cu privire la autonomia administrației nu exclude, dimpotrivă, presupune necesitatea unei direcționări, funcție asigurată de ceea ce se cheamă Guvern. De fapt, prof. Forsthoff, cum recunoaște în mod expres, continuă tezele lui Lorenz von Stein, care a făcut din Guvern elementul de contracarare a puterii legislative de către administrație și de garantare, în acest fel, a autonomiei administrației.

După Lorenz von Stein "natura guvernului constă în a da valoare spiritului și voinței puterii legislative în cadrul funcțiunii executive a statului".(57 Ulterior în perioada interbelică, s-a susținut că Guvernul, relevând aspectele politice, definește statul în esența sa, iar prin administrație se desemna activitatea statală menită a crea mijloacele tehnice necesare funcționării sale politice.(58

În lumina acestor orientări tradiționale și prof. Forsthoff susține că ordinea publică, securitatea publică, interesul public, bunurile publice sunt noțiuni care depind de scopurile politice, sensul

56) Este în afară de orice îndoială că această judecată nu putea fi făcută de un autor german, profesor universitar la Universitatea Heidelberg, fără nici o legătură cu structura și conținutul Constituției din RFG, este motivul pentru care apreciem ca fiind necesară și utilă prezentarea acestor informații. Constituția Republicii Federale Germania, din 23 mai 1949 conține 149 de articole structurate pe XII capitole (plus un preambul) după cum urmează : I. Drepturile fundamentale (art. 1-19); II - Federația și Landurile (art. 20-37); III - Bundestag-ul (art. 38-49); IV - Bundesrat-ul (art. 54-61); VI - Guvernul Federal (art. 62-69); VII - Legislația Federației (art. 70-82); VIII - Aplicarea legilor federale și administrația federală (art. 83-91); IX - Sarcini comune (art. 91 a); X - Puterea judiciară (art. 92-103); XI - Finațele (art. 104-114); XI a - Starea de apărare (art. 115); XII - Dispoziții tranzitorii și finale (art. 116-146).
Capitolul VIII cuprinde reglementarea următoarelor teme: principii ale executării regionale; administrația regională și controlul federal; legi aplicate prin delegarea din partea federației; administrația proprie federației; organizarea, efectivele, utilizarea și misiuni ale forțelor armate; producerea și utilizarea energiei nucleare; administrarea traficului aerian; banca federală; căile fluviale federale; drumuri federale; apărarea împotriva pericolelor care amenință existența federației sau a unui land.

57) Lorenz von Stein, **Die Vewaltungslehre**, 1 partie, 2 ed. 1896, p. 133 et. suiv. (citat de E. Forsthoff, **op. cit.**, pag. 56).

58) Sunt exprimate îndeosebi de Smend prin anii '20 (Vezi E.Forsthoff, **op. cit.**, pag.57 și notele 48, 49).

acestor noțiuni putând să se modifice odată cu schimbarea concepțiilor politice.[59]

Cu toate acestea, autorul citat păstrează rezerve față de teoria franceză a actelor de guvernământ, dezvoltând, în schimb, o teorie a "puterii discreționare".[60]

În legătură cu relațiile externe, inclusiv relațiile consulare, autorul remarcă că, deși niciodată n-au fost studiate de dreptul administrativ, în mod curent sunt evocate prin expresia administrația afacerilor străine. În orice caz, nu se poate admite că aplicarea unor reguli de drept internațional justifică o atare excludere. Este vorba, în fond, de o administrație cu un caracter foarte particular, supusă nu numai regulilor generale ale dreptului administrativ, dar și principiilor speciale, care nu este posibil să fie studiată într-o descriere generală a dreptului administrativ.[61]

Constatăm, așadar, că în optica autorilor germani, spre deosebire de optica autorilor francezi (Vedel) și sfera relațiilor externe face parte din administrația publică, aplicându-i-se, alături de normele de drept internaționale și norme de drept administrativ special.

În schimb, autorul german la care ne referim, exclude din sfera administrației "comanda armatei", prin natura sa aceasta nu are nimic comun cu administrația; "ordinul adresat unui militar nu este un act administrativ". Pentru a face față nevoilor armatei moderne, atât în timp de război, cât și în timp de pace a fost creat un important corp administrativ, care este separat de armata propriu-zisă și de problemele de Comandament. Această administrație poartă, totuși, o amprentă militară, fiind inserat lumii militare, ceea ce a determinat, tradițional excluderea sa din sfera dreptului administrativ.[62]

Autorii francezi, dimpotrivă, analizează apărarea națională ca fiind unul din marile servicii publice administrative.[63]

59) E.Forsthoff, **op. cit.**, pag. 58.

60) Idem, pag. 146-171.

61) Idem, pag. 52-53.

62) Idem, pag. 53.

63) Aici este vorba și de tradiție, dar și de modul în care Constituția reglementează problema armatei, avem în vedere atât locul în care este plasat sediul acestei materii în structura Constituției, cât și modalitatea tehnică de reglementare: din primul punct de vedere distingem două mari situații: a) constituții care conțin un sediu general al materiei și b) constituții care nu conțin un asemenea sediu general. Constituția RFG intră în prima categorie (art. 87), iar Constituția Franței în categoria a doua, dispoziții referitoare la armată și apărarea națională se regăsesc în titlul consacrat Președintului Republicii (ex. art. 15 după care Președintele Republicii este comandantul armatei și prezidează comitetele și consiliile superioare ale apărării naționale), în titlul consacra Guvernului etc. Cât privește modalitatea

4. Concluzii ale prof. Ernst Forsthoff

Prof. Forsthoff apreciază că administrația ne apare ca o funcție autonomă alături de legislativ și de justiție, fundamentând această soluție pe transformările structurale care s-au produs în raporturile dintre administrație și legislativ.

"Altădată reglementarea domeniului rezervat legii semnifica faptul că legiuitorul este competent pentru determinarea întinderii puterilor administrației; astăzi ea semnifică faptul că legiuitorul trebuie să precizeze el însuși întinderea ce se permite libertăților fundamentale. Sunt cele două fațete ale aceloraşi medalii, dar alegerea uneia sau alteia nu este fără importanță.(64

Pe această linie de idei se menționează că atunci când administrația exercită puterea sa discreționară, când ea singură își alege căile și mijloacele necesare pentru atingerea scopurilor, este ea însăși, adică funcțiune autonomă. Mai mult, se reține că "exercitarea puterii discreționare pune în valoare suveranitatea de stat a statului pur, fără intermediere de ordin legislativ" și, dimpotrivă, reducerea puterii discreționare ar conduce la reducerea nu numai a autonomiei administrației, dar și a participării sale la puterea publică a statului", făcând ca dintre cele trei puteri administrația să devină cea mai slabă.(65

Prin urmare, în optica autorului, locul administrației "în trinitatea puterilor" este dat tocmai de sfera puterii sale discreționare, motiv pentru care această instituție este analizată într-un capitol special, intitulat "Supunerea administrației dreptului și limitele acesteia.(66

tehnică de redactare a textelor referitoare la armată este de menționat că art. 87 din Constituția RFG aparține cap. VIII intitulat "Aplicarea legilor federale și administrația federală", iar art. 20 alin. 2 din Constituția Franței referitor la Guvern precizează că "El dispune de administrație și forțele armate".

Constatăm, așadar, că formal-juridic se pot desprinde mai multe argumente din Constituția RFG pentru a încadra armata în sfera administrației decât din art. 20 alin. 2 din Constituția Franței unde sintagma "forțele armate" este menționată distinct de noțiunea "administrație".

Cu toate acestea, argumentele tradiției au fost mai puternice, în Germania armata s-a dorit a fi altceva decât administrația, pe când în Franța nu se poate concepe administrația fără acel serviciu public (după mulți autori cel mai important) numit *apărarea națională*.

64) E. Forsthoff, **op. cit.**, pag. 142.

65) Idem, pag. 143.

66) Idem, pag. 144-172.

Noțiunea de putere discreționară, în linii mari, este folosită în sensul pe care autorii francezi îl dau noțiunii de "putere de apreciere".(67

§ 5. CONSIDERAȚII ASUPRA NOȚIUNII DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN DOCTRINA ELVEȚIANĂ

Elveția după cum se cunoște, este țara în care de sute de ani se practică un regim politic specific – regimul de adunare. Se mai cunoște, de asemenea, că de-a lungul timpului, acest sistem a avut influențe asupra altor regimuri politice din Europa sau de pe alte continente, dar nicăieri pe glob, până la ora actuală, el nu a putut fi receptat în esența lui.

Este motivul pentru care sunt necesare unele precizări și cu privire la doctrina de drept public din această țară, în particular la doctrina de drept administrativ.(68

Pentru a înțelege concepția doctrinei elevețiene asupra noțiunii fundamentale a dreptului administrativ, noțiunea de administrație de stat, este nevoie să reținem care este rolul rezervat dreptului în sfera dreptului public. Constatăm, așadar, că dreptului administrativ îi este rezervat un rol mult mai modest față de dreptul constituțional.

Concret, se susține că dreptul constituțional cuprinde normele referitoare la legimitatea puterii și la rolul cetățenilor în cadrul structurilor etnice, precum și cele cu privire la organizarea puterii legislative, executive și judiciare, pe când dreptul administrativ se referă numai la relațiile cotidiene ale puterii executive cu particularii.

În sensul larg, dreptul administrativ este considerat ca fiind acea ramură a dreptului care reglementează organizarea activității administrației publice. Referindu-ne la autorul citat, acesta, la fel ca restul specialiștilor în dreptul public occidental, operează cu două criterii pentru a delimita sfera administrației publice, și anume: criteriul organic și, respectiv, criteriul funcțional.

Sub primul aspect (criteriul organic) administrația publică este înțeleasă ca fiind un ansamblu de organe de stat, iar pentru a

67) Ibidem, pag. 147.

68) A se vedea Blaise Knapp, **Precis de droit administratif**, Editions Helling & Lichtenhahn, bale ei Francfort sur le Main, 1980.

se ajunge aici sunt relevate cele două funcții ale puterii executive. Pe de o parte, aceasta este însărcinată cu sarcina guvernamentală, având atribuții proprii în acest sens (inițiativa legislativă etc.), pe de altă parte ea este însărcinată cu administrația propriu-zisă. În această ordine de idei, se accentuează și dubla activitate a membrilor Guvernului. Prima este reglementată, în mod esențial, de dreptul constituțional și cuprinde atribuțiile miniștrilor ca "organe principale de stat", iar cealaltă este reglementată de dreptul administrativ și cuprinde atribuțiile lor de șefi ai unor servicii publice. Cum, Guvernul este șeful administrației, făcând parte din administrație, rezultă că din punct de vedere organic el apare ca putere ierarhică pentru agenți, dându-le instrucțiuni obligatorii.

Acest criteriu organic conduce, în ceea ce privește definirea administrației publice, la structura ierarhică care, se apreciază, este specifică numai administrației publice, fiind reglementată de dreptul administrativ. Din acest punct de vedere se conturează o distincție foarte clară între autoritățile administrative și autoritățile legislative, care nu cunosc o structurare ierarhică.

Cât privește criteriul funcțional, autorul citat[69] are în vedere atât un criteriu funcțional pozitiv, cât și un criteriu funcțional negativ. Sub aspectul criteriului funcțional negativ (criteriul eliminării) plecându-se de la teoria separației puterilor, se susține că activitatea administrativă este acea activitate a statului sau a altei instituții de drept public, conform normelor de drept ce reglementează realizarea scopurilor statului, care se relevă a nu fi activitate legislativă și nici justiție.

Autorii elvețieni recunosc că o asemenea definiție a administrației publice ar putea fi susținută și ar avea expresivitate dacă, în prealabil, s-ar defini activitatea legislativă și justiția.

Fără a intra în detalii, remarcăm doar că disputa cunoscută administrație – activitate judiciară a fost axată pe mai multe idei fundamentale care au evocat mentalități diferite, efect firesc al schimbării concepțiilor cu privire la principiile fundamentale de organizare a puterii. Dacă separația tranșantă și categorică a puterilor, o bună perioadă de timp a dus la ideea unui control exagerat al puterii judiciare asupra administrației, în ultimul timp a început să fie acceptată și puterea discreționară a administrației, utilizată în interesul general, dar tot ca o dimensiune a principiului legalității.

Pe de altă parte, se reține și de către doctrina elvețiană că administrația nu se realizează numai prin voințe juridice, ci și prin

69) B. Knapp, **op. cit.**, pag. 4.

acțiuni materiale – construcții de clădiri, de șosele, prestări de servicii măsuri de executare forțată etc. – care sunt exterioare activității judecătorului.

În ceea ce privește criteriul funcțional pozitiv, învederarea conținutului, se poate spune că și autorii elvețieni evită formularea unei definiții propriu-zise. Ei sunt preocupați de punerea în evidență a principalelor caractere ale activității administrative, prin comparație cu activitatea judiciară, avându-se în vedere **scopul** acesteia (satisfacerea nevoilor, realizarea de servicii, procurarea de prestații); **obiectul** acesteia (crearea, constatarea, modificarea, stingerea de raporturi juridice, efectuarea de lucrări materiale) și **modalitățile de exercitare** (inițiativa birourilor, o foarte mare posibilitate de apreciere și formalismul foarte limitat).

Operându-se cu aceste criterii se apreciază că, în final, se conturează o imagine foarte clară asupra a ceea ce este administrația publică, pentru că fiecare criteriu în parte dezvăluie o parte de adevăr.

În concluzie, se convine că administrația se diferențiează de celelalte organe de stat, în primul rând, prin sfera precisă de activitate a legislativului și jurisdicționarului. În acest sens, se relevă că legiuitorul adoptă în mod liber reguli juridice, sub rezerva conformității lor cu Constituția, în timp ce judecătorul și administratorul, ca regulă generală, sunt chemați să dea efecte acestor reguli juridice; judecătorul se achită de misiunea sa tranșând litigiul cu care este sesizat, sancționând infractorii, prin hotărâri obligatorii și, în principiu, irevocabile; administratorul își realizează sarcinile sale adoptând decizii și procedând la acțiuni autorizate, potrivit legii, obligatorii dar revocabile, cu respectarea exigențelor legii și a interesului public.

Interesant este de reținut că exigențele principiului separației puterilor, în regimul politic practicat în Elveția, determină ca una și aceeași persoană să facă parte din mai mult puteri publice, în sânul aceleiași colectivități publice, canton sau comună. Astfel, judecătorii sau membrii puterii executive și administrative participă la puterea legislativă, prin exercitarea dreptului popular, dar se susține că această participare are o influență neglijabilă asupra deciziilor. Ar fi vorba aici "despre o separație personală de puteri".[70]

În această ordine de idei se mai subliniază că legislația autorizează o putere să exercite o activitate care, în mod normal, relevă un organ specific altei puteri.

70) Idem, pag. 6.

Este aici vorba de regulile colaborării dintre puteri, reglementate de dreptul constituțional, pe când dreptul administrativ este chemat să reglementeze consecințele principiului separării puterilor asupra relațiilor dintre judiciar și executiv.[71]

În orice caz, ceea ce este de remarcat este faptul că, deși se acceptă colaborarea dintre puteri și îndeplinirea unei activități de natură administrativă și de alte structuri decât cele ale puterii executive, atunci când se are în vedere sfera administrației publice, ea este circumscrisă doar la organele executive, iar cât privește Guvernul și miniștrii, doar la o parte din activitatea lor.

§ 6. MODALITĂȚI DE REFLECTARE A "TEORIEI SEPARAȚIEI PUTERILOR" ÎN CONSTITUȚIILE EUROPENE DIN ULTIMELE DECENII ȘI IMPLICAȚII ASUPRA SFEREI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Constituția României din 1991 se înscrie, ca tehnică de redactare și ca limbaj juridic, pe linia trasă de constituțiile adoptate în ultimile decenii. Acest nou mod de reglementare debutează cu Constituția Franței, fiind vorba de reglementarea "separației puterilor" într-o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la alte expresii, ca de pildă funcție publică, autoritate publică etc. Pentru a înțelege acest mod de reglementare și mai departe, pentru a putea delimita starea administrației publice așa cum rezultă ea din dispozițiile Constituției noastre, considerăm că este necesară o trecere în revistă a reglementărilor din câteva constituții anterioare.

1. În Constituția Franței din 1958

Astfel, în ceea ce privește Constituția Franței se impune o remarcă faptul că în nici un text din cele 92 de articole nu se face o referire expresă la noțiunea de separație a puterilor.

În art. 3 se precizează doar "suveranitatea națională aparține poporului, care o exercită prin reprezentanții săi și prin referendum".

Semnificativ pentru modul în care a fost receptată, de către legiuitorul constituantei franceze din 1958, "teoria separației puterilor" este și modul în care sunt formulate denumirile titlurilor:

71) Idem, pag. 7.

Titlul I - Despre suveranitate, Titlul II - Președintele Republicii; Titlul III - Guvernul; Titlul IV - Parlamentul; Titlul V - Despre raporturile dintre Parlament și Guvern; Titlul VI - Tratatele și acordurile internaționale; Titlul VII - Consiliul Constituțional; Titlul VIII - Despre autoritatea juridică; Titlul IX - Înalta Curte de Justiție; Titlul X - Consiliul economic și social; Titlul XI - Despre colectivitățile teritoriale; Titlul XII - Despre comunități, Titlul XIII - Despre acordurile de asociere; Titlul XIV - Despre revizuire; Titlul XV - Dispoziții tranzitorii.[72]

Constatăm că nici un titlu nu este denumit, cum se obișnuia în perioada interbelică: puterea legislativă, puterea executivă sau puterea judecătorească. Mai mult, cum am remarcat deja, referiri la expresiile tradiționale ce evocau clasica teorie a separației puterilor, nu găsim nici în conținutul articolelor care se referă la o autoritate publică sau alta. Așa, de pildă, în art. 5 consacrat rolului Președintelui Republicii, se menționează că acesta veghează la respectarea Constituției și "asigură, prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice și continuitatea statului".

Cât privește Guvernul, în art. 20 se precizează că acesta hotărăște și conduce politica națiunii, dispune de administrație și de forțele armate. Observăm că nu apar expresii de executiv, puterea executivă, șef al puterii executive etc. De asemenea, nici cu privire la Parlament nu regăsim referiri la tradiționala formulă puterea legislativă. Pur și simplu, în art. 24, cu care debutează titlul consacrat Parlamentului, se menționează: "Parlamentul cuprinde Adunarea Națională și Senatul; deputații Adunării Naționale sunt aleși prin sufragiu direct, Senatul este ales prin sufragiu indirect...".

Dacă în ceea ce privește Parlamentul, șeful statului, Guvernul și autoritatea judiciară, indiferent de formulare, se poate face o încadrare într-unul din cele trei clasice "puteri", cât privește Consiliul Constituțional, această operație este mai dificil de realizat. Acest organism este reglementat într-un titlu și niciunul din articolele (56-63) ce formează conținutul acestui titlu nu cuprinde referiri la natura sa juridică. Fie și numai din modul în care este reglementat, vom trage concluzia că acest organism de stat ne apare ca o autoritate specială și specifică, distinctă de oricare dintre tradiționalele "puteri". Aceeași discuție se poate face și în legătură cu un alt organism – Consiliul Economic și Social.

Prin cele de mai sus nu se dorește a se demonstra că legiuitorul constituant francez s-a îndepărtat fundamental de

72) Vezi pentru un sintetic comentariu, C. Belhanche, La Constitution de la V^e^ Republique, Commentée, 3^-e^ Ed. Le Glaive, Sens-France 1990.

separația puterilor, dimpotrivă am dorit să evocăm o nouă formă de expresie. Este de fapt, una din temele cardinale ale dreptului public francez (și nu numai), care conține și poziții foarte critice sau cu anumite rezerve. În orice caz, teza care domină este în sensul că prin Constituția din 1958 s-a asigurat un reechilibraj al puterilor în profitul executivului, ceea ce a dus la stabilitatea politică actuală din Franța. "Echilibrul puterilor este o chestiune de psihologie politică, dar nu este singur că cea de-a Patra Republică a generat o prejudiciabilă instabilitate politică, iar cea de-a Cincea, dimpotrivă, a adus această stabilitate...". (73

2. Constituția Greciei din 1975

Constituția Greciei, adoptată în 1975, de asemenea, nu conține referiri exprese la terminologia "separația puterilor în stat". Este adevărat, însă, că în primul articol întâlnim o formulare generică "toate puterile emană de la popor, existând pentru popor și națiune și sunt exercitate așa cum este prevăzut în Constituție".

Când, însă, se are în vedere reglementarea structurii de stat, în art. 26 din Constituție, se operează cu expresia de funcție precizându-se că funcția legislativă este exercitată de Parlament și funcția executivă este exercitată de Președintele Republicii și Guvern, iar funcția jurisdicțională este exercitată de tribunale. Mai departe, în art. 30, consacrat Președintelui Republicii se menționează că acesta "este arbitrul instituțiilor Republicii".

Observăm că una și aceeași realitate juridică, unul și același fenomen juridic (autoritățile statale) sunt evocate, fie prin referiri la termenul de putere, fie prin referiri la cel de funcție, fie prin referiri la cel de instituție. Mai mult decât atât, cât privește Președintele Republicii, constatăm că el ne apare într-o triplă situație: 1) Autoritatea care exercită funcția legislativă (alături de Parlament); 2) Autoritatea care exercită funcția executivă (alături de Guvern); 3) Autoritatea care exercită rolul de arbitru între restul autorităților Republicii.

Este în afară de orice îndoială că nici această Constituție, atât prin formulare, cât și prin conținutul reglementării nu mai poate fi citată în rândul constituțiilor care fac referiri exprese la "separația puterilor".

73) C. Belhanche, **op. cit.**, pag. 17.

3. În Constituția Spaniei din 1978

Constituția Spaniei se caracterizează, de asemenea printr-o varietate terminologică, atât în ceea ce privește reglementările cu caracter de principiu, cât și cele privitoare la drepturile fundamentale ori la autoritățile publice. Reținem numai câteva exemple.

În art. 1, alin. 2, după ce se menționează că suveranitatea națională aparține poporului spaniol, în teza a doua se reține "toate puterile de stat emană de la acesta" (de la popor). Constatăm că ne apare expresia "puterile de stat" și nu "puterile din stat" sau o enumerare a clasicei trinități. Dar, tot în titlul preliminar, titlul consacrat principiilor fundamentale, în art. 9, întâlnim expresia de **"puteri publice"**: "cetățenii și puterile publice" sunt supuse Constituției și altor reguli ale sistemului juridic".

Această formulare se repetă în tot titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale. Spre pildă, în art. 44 se menționează că autoritățile publice încurajează și protejează accesul la cultură... etc.

În art. 56 apare doar referirea la șeful statului, precizându-se că aceasta este regele, nu și referirea la clasica funcție de "șef al puterii executive", iar cât privește rolul său se menționează că acesta "este arbitrul și moderatorul funcționării regulate a instituțiilor..." (deci o nouă noțiune).

Titlul consacrat Parlamentului are denumirea Cortesurile generale și nu "puterea legislativă". Pe conținut, în chiar primul articol din acest titlu (art. 66) se menționează: "Cortesurile generale reprezintă poporul spaniol și se compun din Congresul Deputaților și Senat", iar în alin. 2 se aduce precizarea cu privire la activitatea acestora, anume: exercitarea puterii legislative a statului, votarea bugetului, controlul activității Guvernului, precum și îndeplinirea altor atribuții stabilite de Constituție. Apare, deci, o altă noțiune, aceea de "putere legislativă a statului", care, însă, în optica legiuitorului constituant spaniol este doar o parte din sfera de activitate a Parlamentului. Interesant este de semnalat că în titlul 4, intitulat Guvernul și administrația, găsim următoarea precizare cu privire la funcțiile Guvernului (art. 97): "Guvernul dirijează politica internă și externă, administrația civilă și militară și apărarea statului. El exercită funcția executivă și puterea reglementară conform Constituției și legilor".

Întâmplător sau nu, atunci când a fost vorba de Parlament, am găsit o referire la puterea legislativă, în sensul precizat mai sus, iar acum, când este vorba de Guvern, găsim referiri la "funcția executivă" dar, totodată, și la "puterea reglementară". Totodată, în acest titlu

găsim precizare după care "organele administrației de stat", sunt create, reglementate și coordonate conform dispozițiilor legii (art. 103), fără, însă, să indice la ce nivel și în subordinea cui se pot constitui asemenea organe. E clar că ele se află sub conducerea Guvernului, dar Guvernul exercită această conducere direct sau mijlocit.

Cât privește justiția, reținem că ea este reglementată în titlul 6 denumit "Puterea judiciară", în timp ce Constituția Franței, cum s-a arătat, reglementează acest aspect într-un titlu intitulat "Despre autoritatea judiciară". Dincolo de formulare, cât privește sensul sintagmei "putere judiciară", în art. 117 din Constituția Spaniei, se menționează: "Justiția emană de la popor și ea este administrată în numele regelui de judecători și magistrați care constituie puterea judiciară și sunt independenți, inamovibili..."

Observăm că de data aceasta cuvântul de putere este folosit pentru a evoca pe cei care înfăptuiesc justiția, în timp ce expresia de "putere legislativă" a fost utilizată pentru a evoca o parte a atribuțiilor Parlamentului.

În fine, mai amintim că, în art. 136, din cadrul titlului "Economia și finanțele" se reglementează Curtea de Conturi, care este explicată prin referire la termenul de organ, precizându-se că este un organ de control suprem și care depinde direct de Cortesurile Generale...

De aici se naște întrebarea firească, unde se încadrează acest organ în clasica separație a puterilor. Această întrebare se poate pune și cu privire la Tribunalul Constituțional, căruia Constituția Spaniei îi consacră de asemenea, un titlu special (titlul 9).

4. În Constituția Olandei din 1983

Constituția Olandei, una din cele mai recente constituții din Europa Occidentală, adoptată în 1987, este de asemenea, redactată fără să se menționeze expres în denumirea capitolelor cuvântul "putere": Cap. 1 – Drepturile fundamentale; Cap. 2 – Guvernarea; Cap. 3 – Statele generale; Cap. 4 – Consiliul de Stat, Camera generală a conturilor și organismele consultative permanente; Cap. 5 – Legislația și administrația ; Cap. 6 – Justiția; Cap. 7 – Provinciile, comunele, watering-urile și alte organisme politice; Cap. 8 – Revizuirea Constituției.

În reglementarea conținutului unor drepturi se operează cu expresia "autoritate publică", la fel ca și în Constituția Spaniei: "Autoritatea publică se preocupă de promovarea unei utilizări suficiente

a forței de muncă" – (art. 19); "Autoritatea publică ia măsuri pentru apărarea sănătății publice" (art. 22) etc.

Dacă ne raportăm la cele două secțiuni ale capitolului 2 (Secț. 1 – Regele, Secț. 2 – Regele și miniștrii) vom constata că în nici un articol nu se regăsesc expresiile "șeful executivului", "puterea executivă" etc., nici măcar cea de "funcție executivă". Se vorbește, în schimb, despre "autoritatea regală" (art. 37, iar în art.42, referitor la Guvern se menționează că acesta este format din Rege și miniștrii, regele fiind inviolabil; "miniștrii poartă răspunderea".

Consiliul de Stat, organism similar prin funcții cu cel francez, are ca președinte pe Rege, iar restul membrilor sunt numiți, pe viață, prin decret regal. După clasica separație a puterilor se ridică, firește, întrebarea unde se încadrează această autoritate, în sfera "puterii executive" sau în sfera "puterii judecătorești"? Apoi, cum justificăm reflectarea teoriei separației puterilor în această constituție care conține un capitol intitulat "Legislația și administrația"?

5. În Constituția Estoniei din 1991

Pentru o mai bună edificare asupra acestui "stil" reținem și câteva referiri din Constituția **Estoniei**, adoptată la 30 septembrie 1991, care utilizează termenul de **putere** în altă semnificație decât cea tradițională, dar operează deopotrivă și cu noțiunea de autoritate.

Astfel, în art. 35, din Cap. 3 (Poporul), folosindu-se singularul, se menționează că "puterea supremă în Estonia" aparține poporului, reprezentat prin deputați ai cetățenilor, aleși prin vot, iar în articolul următor se arată că poporul exercită puterea sa: 1) participând la referendum, 2) alegând Parlamentul; 3) alegând reprezentanții în administrația locală.

Cu toate acestea, într-un capitol următor (cap. 5), consacrat Parlamentului, se precizează că Parlamentul exercită "puterea legislativă în Estonia", terminologie pe care o regăsim și în art. 63 (cap. 6) cu privire la Guvern; "Guvernul exercită puterea executivă..."

Am fi tentați să tragem concluzia că este vorba, până la urmă, tot de o constituție clasică. Poate că o atare concluzie s-ar fi justificat dacă și în legătură cu justiția s-ar fi folosit expresia "putere judiciară", numai că o atare expresie nu există, există, în schimb, formularea "autoritate judiciară"; "Autoritatea judiciară se execută prin activitatea independentă a curților, care sunt subordonate numai legii" (art.105). Deci, puterea supremă este a poporului, Parlamentul

exercită "puterea legislativă". Guvernul exercită "puterea executivă", iar prin activitatea curților se realizează "autoritatea judiciară".

Dacă este să facem o comparație dintre acestă Constituție și cea a Spaniei se constată cu ușurință că legiuitorul spaniol a evitat cuvântul "putere" în cazul legislativului și executivului, dar nu și în cazul judiciarului, pe când legiuitorul estonian a procedat invers.

Dar, chiar această inconsecvență, de la o Constituție adoptată în 1978 la o Constituție adoptată în 1991, scoate în evidență aceeași preocupare – găsirea unor expresii și tehnici de redactare care să fie conforme tezelor teoretice dominante în dreptul public în ultimele trei decenii. Se cuvine a menționa un adevăr logico-gnoseologic elementar, construcția unei Constituții (avem în vedere ordonarea logică a subdiviziunilor, a articolelor în cadrul fiecărei secțiuni, capitol sau titlu, a paragrafelor în cadrul unui articol, gradul de extensie al reglementării unei teme sau instituții și echilibrul reglementării), precum și terminologia folosită sunt într-o relație directă cu gradul de elaborare a teoriilor și conceptelor dreptului public. Nu se poate avea pretenția unei Constituții reușite dacă nu există o puternică "școală" de drept publiic. Desigur, se pot realiza constituții foarte reușite și cu experți străini, istoria cunoaște numeroase exemple, unul din zilele noastre este Constituția Namibiei, care a fost elaborată de experții ONU.

6. Teoria "separației puterilor" și unitatea puterii politice

Baza teoretică a primelor constituții, în sensul modern al termenului, se află în celebrele teorii din secolul luminilor: drepturilor naturale; contractului social și separația puterilor. Aceste teorii au fost, apoi, fundamentele de necontestat ale dreptului public în tot secolul trecut și o bună parte din secolul nostru.

Dintre primele constituții elaborate pe baza rigorii separației celor trei puteri (puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească) s-a menținut până în zilele noastre, adevărat cu o serie de amendamente, Constituția SUA.

Nu este cazul aici, într-un curs de drept administrativ, să intrăm în detalii, dar o informație este importantă despre cum s-au stabilit prerogativele puterilor în sistemul american, în speță prerogativele "puterii judecătorești" de a controla constituționalitatea legilor. Această problemă a fost amplu discutată de părinții Constituției SUA, care, în final, au decis să nu se înscrie un text

cu un asemnea conținut[74] și el nu a fost adoptat nici până în prezent. În anul 1803, Curtea Supremă, fără să aibă un text constituțional, deci încălcând Constituția, s-a autodeclarat competentă să judece constituționalitatea unei legi (celebru proces dintre Marbury și Madison). Prin urmare, sistemul clasic al contenciosului constituțional s-a format pe cale pretoriană.

După modelul Constituției SUA, Belgia, la 1831, adoptă propria constituție, care a influențat, apoi, reglementările constituționale din alte țări europene, între care și România (Constituția din 1866 și Constituția din 1923).

Odată cu fundamentarea necesității unui organism special și specializat pentru exercitarea controlului constituționalității legilor, dreptul public intră în altă etapă a evoluției sale, teoria separației puterilor nemaiputând fi invocată drept teorie autocuprinzătoare.[75] De fapt, nici până în 1920, când în Cehoslovacia și Austria apar primele Curți Constituționale, nu se poate spune că dreptul public, în general, și teoria separației puterilor în special, nu au cunoscut și momente de regres.[76]

Separația puterilor a avut virtuțile sale, contracarând absolutismul și confuziunea puterilor, dar au fost și sunt, în mod real,

74) A se vedea pentru detalii Mircea Lăpădătescu, **Teoria generală a controlului constituționalității legilor**, Editura didactică și pedagogică, București, 1974, pag.143 și urm.

75) Teoria controlului special și specializat al constituționalității legilor este legată de numele lui Kelsen. Acest sistem a debutat în 1920 prin cererea Curții Constituționale Cehoslovace (Constituția din 20 februarie 1920) și a Înaltei Curți Constituționale Austriece (Constituția din 1 oct. 1920). Constituția republicană spaniolă din 1931 reglementează un Tribunal de garantare a constituționalității care a funcționat până la Franco. După cel de-al doilea război mondial sistemul s-a extins în alte țări din Europa: Austria 1945 (restabilire), Italia 1948; Germania 1949; Franța 1959; Turcia 1961; Iugoslavia 1963, Grecia 1975; Spania 1978; Portugalia 1982; Polonia 1982; Belgia 1983; Ungaria 1984; Bulgaria și România 1991 și, respectiv, din America Latină: Ecuador 1945; Guatemala 1965; Chile 1971; Peru 1982 etc. (Vezi Louis Favoreau, **Les Cours Constitutionnelles**, P.U.F., 1986, Paris).

76) Mișcarea constituțională modernă, care a debutat la sfârșitul secolului al XVIII-lea, după André Hauriou, nu a reprezentat un progres continuu în întreaga lume. Ea a cunoscut căderi succesive, determinate atât de mișcările revoluționare, cât și de marile războaie mondiale. Astfel, autorul distinge 4 mari reculuri: a) cel care succede independenței americane și revoluției franceze din 1789; b) cel care a fost succesiv revoluțiilor franceze din 1830 și din 1848; c) cel care s-a produs după primul război mondial (dezmembrarea imperiului austro-ungar, a imperiului otoman, a imperiului țarist, fenomenul revoluției sovietice și nașterea URSS-ului; d) cel care s-a derulat de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial, care a avut ca principală linie decolonizarea țărilor lumii a treia (A. Hauriou, Jean Gicquel, Patrice Gélard, **Droit constitutionnel et institutiones politiques**, sixieme édition, Editions Montchrestien, Paris, 1975, pag. 79 și urm.).

mai multe puteri într-o organizare statală, în sensul, evident, de puteri politice?

Ideea de "separație" a puterilor niciodată nu a urmărit altceva decât formularea de soluții democratice prin exercițiul uneia și aceleiași puteri politico-statale. "Unitatea voinței etatice", cum se exprimă Marcel Hauriou, nu permite operațiuni care să o concureze, permite, în schimb, stabilirea "ierarhiei", care comandă "între diversele puteri".(77

Unitatea puterii politice este o realitate ce nu poate fi contestată într-o riguroasă analiză științifică, fiind o teză cu valoare axiomatică în dreptul public contemporan, drept care face referire la celebra teorie a separației puterilor mai degrabă pentru a evoca contraputerile instituționale, decât puterea politică ca atare.(78

În definitiv, de la doctrina separației puterilor nu putem pretinde mai mult decât poate da o teorie în general, informații pentru cunoașterea unui fenomen, în care sens ni se propune un limbaj. Fiind, însă, vorba de un fenomen politico-statal reflectat în Constituție, este de la sine înțeles că explicațiile teoretice nu pot face abstracție de terminologia cu care operează legiuitorul constituant. Nu mai puțin, terminologia dintr-o constituție, dintr-o perioadă istorică sau alta este ecoul tezelor teoretice dominante ale epocii. Aici este vorba de relația între ceea ce s-au conturat a fi constante teoretice și ceea ce din teoria de ansamblu s-au dovedit a fi variabile.

77) M. Hauriou, **Préce de droit constitutionnelle**, Sirey, 1929, pag. 448. Vezi pe larg asupra limitelor teoriei speranței puterilor; Marcel de la Bigne de Villeneuve, **La fin du principe de séparation de pouvoirs**, Sirey, Paris, 1934.

78) Prin *putere politică* un autor contemporan înțelege: "puterea de previziune, de impulsie, de decizie și de coordonare, care aparține aparatului conducător al țării, în principal celui de stat, adică guvernanților în sens larg, și care le permite să determine și să conducă politica națională în ansamblu, cu tot ceea ce implică în ea ordinea internă și ordinea internațională" (Pierre Pactet, **Institutions politiques, Droit constitutionnelle**, 9-e édition, Masson, Paris, 1989, pag. 16).

Vezi pentru alte explicații asupra puterii politice G. Burdeau, **Traité de science politique**, Tome I, vol: 2, **Le pouvoir politique**, 3-e éd. 1980, pag. 40 și urm. Bibliografia asupra acestei teme este foarte vastă, pentru o documentare specială a cititorului indicăm, cronologic, următoarele lucrări: B. de Jouvenel, **Du pouvoir**, 1945, ib. **De la politique pure**, 1963; J. Freund, **L'essence du politique**, 1965; M. Crozier, **La société bloqué**, 1970, F.H. Barley, **Les régles du jeu politique**, 1971; M. Duverger, **Sociologie de la politique**, 1972; P. Clastres, **La société contre l'Etat**, 1974; P. Birnabaum, **Le pouvoir politique**, 1975; J.Boquenard, **L'Univers politique**, 1978; J. Langlois, **Qu'est ce que le pouvoir politique ? Essai de problématique**, 1982; G. Davy, **L'homme, le fait social et le fait politique**, 1982; Y. Cannoc, **Le juste pouvoir**, 1983; J. Chevallier, **Eléments d'analyse politique**, 1985; Ch. Debasch, J.M. Pontier, **Introduction à la politique**, 1986.

7. Rolul executivului în dreptul public contemporan

Istoria separației puterilor cunoște tot felul de interpretări, etichetări sau exagerări atât sub aspectul constantelor, cât și al variabilelor (de fapt, însăși această divizare poate fi o exagerare), dar fără acestea dreptul public nu ar fi evoluat.

De vreme ce puterea politică nu este decât una, iar funcționarea mecanismului etatic în care aceasta este organizată, încă din perioada interbelică a depășit cadrul rigid al "trinității puterilor", continuarea în Constituție a limbajului clasic referitor la separația celor trei puteri ar fi însemnat să se promoveze o terminologie fără fond teoretic.

Sunt necesare două precizări.

În primul rând, niciodată și nicăieri cele trei "puteri" nu au fost complet separate; pe fondul Constituției din 1923 doctrina juridică a fundamentat două principii corelative: separația puterilor și, respectiv, colaborarea puterilor deși Constituția îl consacră expres numai pe primul. Atunci de unde a rezultat al doilea, evident, din modul în care erau reglementate: procedura legislativă, formarea și funcționarea Guvernului; desemnarea judecătorilor; contenciosul administartiv; contenciosul constituțional etc.

În al doilea rând, trinitatea puterilor ar fi devenit o frână pentru reglementarea unor instituții de genul Avocatului Poporului sau Curții Constituționale, care riguros exact nu intră în sfera nici uneia din clasicile puteri.

Legiuitorii constituanți, în special, după cel de-al doilea război mondial, și-ar fi asumat riscul de a fi tradiționaliști, în formulări, dar tributari la logică și spirit juridic. Somități ca Barthélémy și Duez remarcau încă în 1926 că, din păcate, principiul separației puterilor a suferit, în semnificația sa exactă, o dublă alterare: (1) sub influența spiritului logic el este exagerat; (2) sub influența spiritului juridic el este deformat.[79]

Viața, în general, și viața juridică, în special, nu poate fi ținută în tipare teoretice, când acestea au devenit o "haină prea strâmtă" au fost schimbate cu altele, chiar dacă acest schimb a însemnat o ajustare a "hainei vechi". Faptul că o reglementare constituțională depășește cadrele unei teorii, fie ea cât de celebră, nu înseamnă că reglementarea nu are bază științifică, ci că teoria a devenit desuetă,

79) Barthélémy et Duez, **Précis élémaintaire de droit constitutionnel**, Paris, 1926, pag. 152; vezi pe larg Marcel de la Bigne de Vielleneuve, **op. cit.**, pag.44 și urm.

suferind cele două alterări, de care vorbesc autorii francezi citați. Cu toate acestea, referiri la principiul separației puterilor nu pot fi evitate nici în lucrările actuale de drept public.

Așa cum se exprimă un constituționalist francez se constată un decalaj important între "declinul" acestei teorii, care pierde progresiv din forța sa și din valoarea sa explicativă pentru că ea nu mai corespunde realității și recepția sa de către opinia publică, care continuă să creadă, respectiv de către clasa politică care persistă să o invoce.(80

De aici nu trebuie înțeles că dreptul public actual, ce are la bază constituții de genul celor exemplificate mai sus, structural și terminologic nu a depășit teoriile clasice, dimpotrivă. Mai toți autorii se feresc să utilizeze expresia de putere, preferând expresiile de funcție, autoritate, organ, etc.

Piatra unghiulară a dreptului public contemporan o constituie, în continuare, distincția dintre organele legislative și executive, care este și piatra unghiulară a structurii puterii politice,(81 dar funcțiile acestor organe, raporturile dintre ele sunt mult mai nuanțate decât în concepția tradițională. Pentru teoreticienii separațiunii, fiecare organ (autoritate) dispunea de puterea proprie care îi permite să contrabalanseze influența altuia, legislativul și executivul erau considerate, potențial în raporturi antagonice, de unde se fundamenta "echilibrul puterilor", care reprezenta rațiunea de a fi a teoriei. Pentru teoreticienii actuali adevărata divizare nu este între puterea de a face legea și cea de a o executa, ci între puterea care aparține organelor executive(82 de a conduce politica națională, utilizând în acest sens aparatul administrativ de care dispun, pe de o parte și libertatea lăsată organelor deliberative (se au în vedere adunările parlamentare) de a controla acțiunea Guvernului, pe de altă parte. De aici, teoretizarea nu a echilibrului puterilor, ci a declinului echilibrului puterilor.(83

Organelor executive acum li se recunoaște plenitudinea exercitării puterii politice, ele fiind singurele capabile de a elabora o politică națională și de a o pune în mișcare, invocându-se: un **argument tehnic** (conțin un număr restrâns de membri care se află în raporturi ierarhice); un **argument politic** (conțin persoane din conducerea partidului majoritar sau a coaliției de partide majoritare

80) Pierre Pactet, **op. cit.**, pag. 113.
81) Ibidem.
82) În sfera structurilor (organelor) executive se reține: Șeful Statului, Șeful Guvernului, miniștrii și secretarii de stat.
83) P. Pactet,**op. cit.**, pag. 114.

în Parlament) un **argument instituțional** (beneficiează nu numai de mijloacele administrative și financiare indispensabile dar și de forță publică). Tocmai de aceea ele sunt calificate ca "veritabilii autori și realizatori ai politicii naționale", pe când organele reprezentative au rolul doar de aprobare și de control. Rolul organelor executive nu este "nici secundar și nici subordonat, din contră este primordial".[84] Așa se explică de ce organele executive au funcții de conducere și administrative, pe când organele reprezentative au: o funcție reprezentativă, o funcție deliberativă, o functie selectivă și o funcție de control a Guvernului (numai în regimurile parlamentare).[85]

Limitarea puterilor, potrivit noilor soluții constituționale, se realizează prin: (1) independența autorității jurisdicționale[86]; (2) încadrarea juridică a puterii (principiul priorității legii; principiul respectării ierarhiei regulilor juridice: legile constituționale, legile ordinare; regulamentele organelor executive; regulamentele autorităților administrative[87]; (3) dezvoltarea corpurilor intermediare, dezvoltarea și multiplicarea organismelor publice sau private, care,

84) Idem, pag. 116.

85) Vezi P. Pactet, **op. cit.**, pag. 118-122. Lucrările cele mai reprezentative în această materie sunt: P.M. Gaudemet, Le pouvoir executif dans les pays occidentaux, 1966; Ch. Debbasch, **L'administration au pouvoir**, 1969; M.Tropev, **La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle francaise**, 1973; E.N. Suleiman, **Les hauts fonctionnaires et la politique**, 1976. Pentru conturarea unei imagini asupra funcțiilor parlamentelor actuale a se vedea Union Interparlamentaire, Le Parlements dans le monde, 1978, vol. 2.

86) "Această independență constituie o garanție ce n u poate fi realizată contra arbitrariului puterii și pentru realizarea limitării acestuia. Dacă "puterea judiciară" a fost tot timpul mai mult sau mai puțin neglijată, ea apare în prezent sub o formă foarte discretă de autoritate jurisdicțională, este vorba de ansamblu jurisdicțiilor naționale, element esențial de protecție a celor guvernați" (P. Pactet, **op. cit.**, pag.125).
Instrumentele juridice esențiale prin care se realizează acest principiu, consacrate de constituțiile democratice actuale, sunt: independența judecătorilor și inamovibilitatea judecătorilor.

87) Este vorba de subordonarea puterii politice dreptului, astfel autoritatea jurisdicțională ar fi imposibil să exercite controlul său și să apere cetățenii de arbitrariul autorităților puterii politice. Istoric, subordonarea puterii politice dreptului s-a exprimat prin prioritatea legii, acum însă principiul trebuie întregit și cu regula ordonării, sub aspectul funcției juridice, a celorlalte categorii de norme juridice, deoarce clasica formulă: Parlâmentul adoptă legea și Executivul o pune în aplicare este depășită; "Executivul" (fie șeful statului, fie Guvernul, fie ambele autorități), la ora actuală adoptă, potrivit "autorizării" Constituției și norme, uneori chiar norme similare legii (delegarea legislativă). Delegarea legislativă este reglementată și de Constituția noastră (art. 114). Principiul priorității legii a fost consacrat expres în art. 6 al Declarației de drepturi din 1789.

fie în sectoare de activitate, fie în circumscripții teritoriale sunt însărcinate cu gestionarea propriilor afaceri.[88]

CAPITOLUL II
EXECUTIVUL ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN DOCTRINA ȘI LEGISLAȚIA NOASTRĂ

§ 1. OPINII EXPRIMATE ÎN LITERATURA JURIDICĂ DIN PERIOADA INTERBELICĂ

1. Considerații generale

Doctrina de drept public din țara noastră a atins, după adoptarea Constituției din 1923, cota cea mai înaltă, teoriile și conceptele cunoscând gradul cel mai înalt de fundamentare. Varietatea de opinii care s-a manifestat în doctrina europeană, începând de la admiterea sau respingerea unor teze cardinale, cum ar fi celebra teză a separației puterilor, nu a putut rămâne fără consecințe în ceea ce privește modul de abordare a explicațiilor de către autorii români.

Se poate spune, ca un element de constantă a dreptului public din această perioadă, că toți autorii au plecat, în explicațiile lor, de la teza cu privire la separația puterilor, care era expres menționată în Constituția din 1923, dar au relevat, în același timp, și necesitatea colaborării dintre puteri. Este adevărat, însă, că spiritul doctrinei românești îl reprezintă, mai degrabă, evocarea ideii de funcție a statului decât de putere. De exemplu, în lucrările lui Paul Negulescu găsim explicații asupra sensurilor în care este utilizat termenul de

Autorii de drept public, în prezent, fundamentează teza după care protecția cetățenilor față de autoritățile puterii politice nu s- ar putea realiza dacă principiul priorității legii nu ar fi întregit cu principiul "conformității normelor inferioare normelor superioare, în același sector de competență, care poate fi controlată numai după caz, de o Curte Constituțională sau de o autoritate jurisdicțională, pe baza reversului opoziției guvernamentale sau pe baza recursului celor guvernați" (P. Pactet, pag.126).

88) Se au în vedere autoritățile colectivităților locale, care realizează administrația publică locală, potrivit principiilor descentralizării și autonomiei, respectiv, asociațiile profesionale sau de alt gen, partidele politice ori sindicatele ce funcționează liber și se autogestionează, constituind elemente de contracarare a abuzurilor puterii (idem, pag. 127).

putere în Constituție. Un lucru este cert, că atunci când s-au avut în vedere atributele suveranității, a legifera, a executa și a judeca, s-a **preferat folosirea conceptului de funcție (funcța legislativă, funcția executivă, funcția de distribuire a justiției) și nu cuvântul de putere.**

În altă ordine de idei, reținem preocuparea constantă a autorilor de drept public de a explica funcțiile statului prin prisma a doua accepțiuni: cea materială (conținut) și cea formală (organică). Opiniile, însă, sunt împărțite cât privește semnificația în teorie și, respectiv, în dreptul pozitiv, a fiecăreia dintre cele două accepțiuni, luate separat sau în corelare.

În fine, mai remarcăm, tot ca un element comun, faptul că explicarea conceptului de administarție sau, după caz, de administrație publică, se realizează prin raportare la alte noțiuni, cum ar fi: serviciul public; puterea publică; autoritate administrativă; organ administrativ, interes public.

Considerăm că, atât din punct de vedere științific, cât și, mai ales, didactic, este oportună o trecere în revistă a opiniilor principalilor autori de lucrări de drept administrativ: Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Constantin Rarincescu, M. Văraru și E.D. Tarangul.

2. Concepția prof. Paul Negulescu[1]

Prof. Paul Negulescu, la fel ca toți autorii români de drept public din perioada interbelică, a acceptat divizarea dreptului în public și privat, precizând că "dreptul administrativ se ocupă de activitatea unei puteri a statului. Or, statul este o colectivitate așezată pe un anumit teritoriu, organizat sub formă de guvernanți și guvernați".[2] Pe această linie de idei se relevă că statul are o activitate continuă prin care caută să-și realizeze scopurile sale, activitate organizată de lege, care poartă numele de "administrațiune".[3]

Astfel, într-o primă explicare a administrației ca activitate a statului, Paul Negulescu, pe linia de gândire a autorilor germani, precizează că administrația cuprinde întreaga activitate a statului, care nu este nici legislație și nici justiție. Autorul menționează că o lege devine un act administrativ dacă este făcută numai după un caz

1) **Tratat de drept administrativ**, vol. I, Principii generale, **op. cit.**, pag. 38-42; 44-72; 98-99.
2) Idem, pag. 38.
3) Ibidem, unde se citează și autorul german Otto Mayer (**Le droit administratif allemand**; Paris, 1903, vol. 1, pag. 2 și 13).

special, individual cum ar fi, de pildă, declararea ca bunuri de utilitate publică a unor lucrări, o concesiune de tramvai sau de cale ferată, o autorizare dată unei comune pentru a contracta un împrumut etc. Această lege, deși este un act făcut de Parlament, are fondul unui act administrativ pentru că nu întrunește caracteristica unei legi, aceea de a crea o stare juridică nouă, ci dimpotrivă, el aplică unele reguli preexistente.

Pe de altă parte, autorul menționează că și tribunalele, care sunt însărcinate cu distribuirea justiției, fac acte de administrație, citându-se, în spiritul actelor normative în vigoare la data respectivă: liberarea banilor dotali; plasarea banilor femeilor măritate sub regim dotal etc.

Constatăm că prof. Negulescu admite existența unei activități administrative și dincolo de autoritățile puterii executive, pe care, însă, în paginile următoare ale lucrării nu o mai analizează. Mai mult decât atât, chiar din sfera de activitate a unor organe ale administrației, prof. Negulescu exclude unele domenii, precizând că nu intră în sfera administrației. Criteriul de referință pentru delimitarea sferei administrației îl reprezintă reglementarea de către lege a activității statului, menționând că **"administrația cuprinde activitatea statului reglementată de lege"**.

Acest criteriu îi îngăduie prof. Negulescu să tragă concluzia după care activitatea diplomatică "care nu este reglementată de lege, ci de tratate internaționale, de convențiuni diplomatice" nu face parte din administrație, invocând legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925, care califică activitatea dimplomatică ca fiind activitate de guvernământ (act de guvernământ).

Autorul ajunge, astfel, la concluzia că actele diplomatice, actele de comandament militar, actele de guvernământ sau decretele-legi, deși făcute de organele puterii executive, nu constituie activități administrative" întrucât nu sunt supuse ordinei legale". De aici, **dreptul administrativ este înțeles ca fiind acea parte a dreptului public ce cuprinde totalitatea normelor juridice, în conformitate cu care se exercită activitatea administrativă a statului**. Se precizează, totodată, că toate serviciile publice care exercită această activitate sunt servicii administrative și că totalitatea serviciilor administrative poartă, de asemenea, numele administrație.[4]

Din cele de mai sus se desprinde ideea după care sfera administrației, ca activitate a statului, este determinată de sfera actelor ce fac obiectul contenciosului administrativ. Autorul nu

4) P. Negulescu, **op. cit.**, pag. 41.

spune în mod expres acest lucru, dar, excluzând din sfera administrației actele de comandament militar, actele diplomatice, actele de guvernământ etc., care nu sunt altceva decât finele de neprimire din legea din 23 decembrie 1925, privind contenciosul administrativ, lasă să se înțeleagă, fără dubiu, că este adeptul acestei concepții.

Interesant este de relevat că într-un alt registru logic, ce are ca punct de plecare atribuțiile și funcțiile statului, prof. Paul Negulescu ajunge să teoretizeze conceptul de administrație publică într-o viziune oarecum diferită de cea pe care am înfățișat-o mai sus.

Astfel, autorul remarcă că în statul modern, atribuțiile acestuia sunt împărție în trei categorii, corespunzând celor trei funcțiuni: de a legifera, de a executa și de a distribui justiția, toate trei, atribute ale suveranității. Cu toate acestea se menționează că numai două din cele trei categorii de organe ale statului au caracter politic, legislativul și executivul, organe menite să vegheze la salvgardarea intereselor generale, să asigure existența și integritatea statului. Cât privește puterea executivă, mai departe se relevă două categorii de activități în conținutul acesteia, pe care le evocă prin referiri la guvernare – guvern, pe de o parte, administrare – administrație, pe de altă parte.

Cu referire la activitatea de administrare se menționează că aceasta cuprinde activitatea tuturor serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale. "Ea este organul" care, prin continua aplicare a legilor asigură principalele nevoi ale societății (serviciul de poliție, serviciul apărării naționale, serviciul educației naționale, servicii de comunicație, serviciul finanțelor publice etc.). Această misiune a administrației îl determină pe autor să o califice ca fiind o activitate tehnică, dar în același timp și juridică. Fiecare serviciu public presupune o varietate de operațiuni tehnice care, însă, trebuie să se desfășoare potrivit legii.[5]

În lumina acestor considerații se ajunge la definirea administrației publice ca fiind o instituție complexă care reunește "toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale", precizându-se că sunt administrații publice statul, județul și comuna.[6]

Se subliniază, totodată, că aceste administrații publice, adică statul în ansamblu sau județul și comuna "sunt personificate", adică au inițiativă, răspundere și capacitate juridică de a face și acte de putere publică, de comandament și acte patrimoniale.

5) P. Negulescu, **op. cit.**, pag. 47.
6) Idem, pag. 72.

Acest motiv îl face pe autor să conchidă că, administrațiile publice sunt persoane juridice, politico-teritoriale", adică persoane juridice care au dreptul de comandă, putând aplica constrângerea în limitele unui teritoriu.

Fără alte comentarii, trebuie reținut că noțiunea de administrație publică, așa cum este evocată mai sus, în realitate evocă conceptul de subiect în raporturile de drept. Chiar autorul la care ne referim vorbește despre puterea executivă ca o funcție a statului. Or, nu poate logic, o parte a unui întreg să evoce atât partea cât și întregul. Statul, așadar, nu poate să fie o administrație publică, el cuprinde și o administrație publică, ceea ce, evident, este altceva.

3. Concepția prof. Anibal Teodorescu

Prof. Anibal Teodorescu, în spiritul tezelor larg răspândite ale vremii, consideră că statul este format din trei elemente: teritoriu, populație și putere publică. Prin cel de-al treilea element, puterea publică sau suveranitatea, A. Teodorescu înțelege puterea pe care o are statul de a comanda tuturor indivizilor ce intră în compunerea populației sale, unită cu aceea de a nu recunoaște pe teritoriul său nici o altă voință venită din afară.(7

Criticând teoria lui Leon Duguit, după care statul nu ar dispune de suveranitate, ci numai de puterea de a guverna, prof. Anibal Teodorescu face o distincție între puterea publică, autoritatea care exercită puterea publică și competența acestei autorități.

Pasajul care sintetizează concepția lui L. Duguit este următorul: "De vreme ce guvernanții nu sunt decât oameni ca și ceilalți, de vreme ce ei nu sunt nici reprezentanții, nici organele unei persoane colective care nu există, ei nu pot formula ordine. Puterea publică este o ficțiune. Este o noțiune fără valoare, pe care trebuie să o izgonim din construcția pozitivă a dreptului public. Această negațiune este consecința tăgăduirii însăși a personalității națiunii și a voinței naționale. Să nu avem teamă de cuvinte, ci să afirmăm cinstit că puterea publică este ceva fără realitate și că acest cuvânt este întrebuințat de cei ce o dețin ca un mijloc comod pentru a-și impune puterea, făcând să se creadă că ea este putere de drept, pe când, în realitate ea este numai o putere de fapt".(8

7) A. Teodorescu, **Tratat de drept administrativ**, vol. I, ediția a II-a, București, 1929, pag. 113.

8) **Traité de droit constitutionnel**, vol. II, Paris, 1923, pag. 33.

Este un adevăr de necontestat, precizează prof. A. Teodorescu, că organele statului, în ultimă analiză sunt indivizi și grupe de indivizi. De unde rezultă că într-un act de voință al statului, oricare ar fi natura acestuia, legea, hotărârea judecătorească sau actul administrativ, se ascunde, în definitiv și în realitate tot voința omenească, fie că este voința unui singur individ, fie că este rezultanta unor deliberări însușite de majoritate, cum este cazul organelor colegiale, problema care se pune este aceea de a ști dacă indivizii care își exprimă voința, deci autorii legii, ai actului administrativ sau hotărârii judecătorești "**au lucrat în marginile competenței lor legale**, dacă au fost investiți cu puterea de a voi acel act, adică dacă îndeplineau legalmente funcțiunea organului pe care îl reprezentau".(9

Din cele de mai sus, prof. A. Teodorescu trage concluzia că nu este suficient ca un individ sau un grup de indivizi să-și manifeste voința pentru a fi în prezența unui act juridic, ce produce efectele juridice specifice, ci trebuie ca aceștia să acționeze în limitele competenței pe care o are autoritatea ce o reprezintă, adică "în îndeplinirea rolului lor de organe ale statului".

Mai departe, autorul, achiesează la teza după care suveranitatea statului sau dreptul său de a comanda implică în sine, pe de o parte, o voință, o putere proprie de a comanda, iar pe de altă parte, o putere de a aduce la îndeplinire comandamentele, ceea ce conduce la cele două funcții corespunzătoare celor două elemente în care se descompune suveranitatea": funcția **de a voi**, de a comanda, de a crea reguli de drept și funcțiunea de a executa actele sale de comandă. Acestor două funcții, în mod necesar, le corespund două organe distincte ("căci nu se poate concepe funcțiune fără organ"): organul **legiuitor** și organul **executiv**, precizând că acestea de multe ori au fost desemnate în limbajul curent sub numele de **puteri**. Asemenea denumire, cu toate că este întrebuințată de cei mai mulți autori de drept public, este improprie din cauza confuziunii ce se face necontenit între atribuțiune și organ, căci nu organul în sine este puterea, ci atribuțiunea cu care el este investit. Vom zice, așadar, că statul are două funcțiuni pe care le exercită prin organul investit cu anumite puteri sau atribuțiuni.(10

Pe această linie de idei se precizează că sub denumirea de organ executiv se înțeleg, în realitate, două organe și nu unul singur: autoritatea judecătorească și autoritatea administrativă.(11

9) A. Teodorescu, **op. cit.**, pag. 123.
10) Idem, pag. 130.
11) Idem, pag. 131.

În sfera executivului, însă, cele două autorități își au competența lor bine determinată, această separare împiedică justiția să facă acte de administrație și pe administrator să judece conflictele dintre particulari.[12]

În acest sens prof. A. Teodorescu aduce și un argument de text, art. 126 din legea pentru organizarea judecătorească din 14 aprilie 1925, care declară funcțiile din ordinul judecătoresc incompatibile cu funcțiile publice de orice natură, primite fie prin alegeri fie prin numire și, respectiv, cu orice însărcinare publică. Această separare nu exclude, însă, o colaborare și exercitarea "unui drept de supraveghere și de control reciproc, și anume: autoritatea administrației față de cea judecătorească prin inspectorii judecătorești[13] dependenți de Ministerul Justiției, iar autoritatea judecătorească prin dreptul Curții de Casație, constituită în înalta Curte de justiție, de a judeca pe miniștri,[14] prin dreptul justiției de a judeca plângerile în daune făcute de particulari împotriva actelor ilegale ale miniștrilor,[15] precum și de a cenzura actele administrative.[16]

Se menționa, totodată, că raportul de colaborare între cele două autorități ale executivului se manifestă și prin faptul că ministrul justiției, agent administrativ, este în această calitate capul suprem al Ministerului Public,[17] ai cărui reprezentanții nu numai că sunt auxiliari ai justiției, dar sunt recrutați, în unele cazuri dintre judecători".[18]

Punând semnul egalității între noțiunea de administrație ("administrațiune") și sintagma **autoritatea administrativă**, autorul precizează că aceasta își îndeplinește rolul cu ajutorul unor organe alcătuite, în ultimă analiză, din persoane fizice sau din grupări de

12) Idem. pag. 148.

13) A. Teodorescu consideră că acești inspectori formează un organ administrativ, care a fost înființat prin legea din 14 martie 1909.

14) Drept prevăzut de art. 98 al Constituției din 1923, precum și de art. 35 din Legea asupra responsabilității ministeriale din 2 mai 1929, respectiv de art. 58-64 din Legea pentru organizarea Curții de Casație.

15) Art. 99 din Constituția din 1923.

16) Art. 107 din Constituția din 1923, precum și legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925.

17) Această afirmație se întemeia pe articolul 45 din Legea de organizare judecătorească, în vigoare la data respectivă. Această instituție, în 1991, a devenit o instituție de ordin constituțional, menținându-se principiului din perioada interbelică după care procurorii își desfășoară activitatea "sub autoritatea ministrului justiției" (art. 131 alin. 1 din Constituție).

18) A. Teodorescu, **op. cit.**, pag. 150.

persoane fizice", care sunt: miniștrii, prefecții, comisarii de poliție, consiliile județene, consiliile comunale etc.

Toate aceste precizări și, îndeosebi, relația de la întreg la parte, dintre "organul executiv" și autoritatea administrativă, în mod logic ar fi trebuie să conducă la concluzia după care dreptul administrativ cuprinde regulile cu privire la ceea ce autorul a înțeles a fi autoritate administrativă. În pofida acestei deducții logice dreptul administrativ este înțeles ca fiind acea parte a dreptului public care cuprinde regulile "**după care statul** exercită funcția executivă, precum și pe acelea care **guvernează raporturile** dintre stat și individ, născute în urma unui act administrativ".[19]

4. Concepția prof. Constantin Rarincescu

Constantin Rarincescu, în monumentala sa monografie consacrată contenciosului administrativ, exprimă, prin excelență, o viziune trihotomică asupra funcțiilor statului, fiind adeptul clasicei teze după care "acea putere de voință și de comandament care este suveranitate", se realizează prin funcția legislativă, administrativă și judecătorească, care sunt tot atâtea moduri de activitate juridică.

Cât privește funcția administrativă, autorul menționează că aceasta constă în a asigura funcționarea continuă și regulată a serviciilor publice administrative, care constituie, în totalitatea lor, administrația unui stat.

Această funcțiune, în optica autorului, se asigură atât prin săvârșirea de acte juridice, cât și prin săvârșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări, acestea din urmă calificate "fenomene de realizare a dreptului".

Cât privește relația executiv-administrativ, autorul menționează că funcțiunea executivă nu coincide, în toate cazurile, cu activitatea administrației, deoarece administrația este investită uneori cu o **putere discreționară**, când în exercițiul acestei activități nu se aplică nici o lege.[20]

În consecință, funcțiunea administrativă este definitivă ca fiind aceea funcțiune a statului care constă în săvârșirea de acte juridice cu caracter individual și concret, respectiv în acte și operațiuni materiale necesare funcționării serviciilor publice administrative.[21]

19) A. Teodorescu, **op. cit.**, pag. 14.
20) Constantin Rarincescu, **Contenciosul administrativ român,** ediția a II-a 1936, pag.19.
21) Idem., pag. 19.

Înainte de orice se poate constata cu ușurință că se explică funcția administrativă, în final, prin referire la conceptul de serviciu public administrativ.

Constantin Rarincescu face, de asemenea, o distincție între criteriul material (conținut) și criteriul formal-organic, în ceea ce privește funcțiile statului. Pe această linie de idei, subliniază că sunt acte care, din punct de vedere organic, ne apar ca fiind legi, deoarce emană de la puterea legiuitoare a statului, dar din punct de vedere al conținutului (criteriul material) ne apar ca acte administrative, întrucât prin ele nu se elaborează reguli juridice generale și impersonale, ci măsuri cu caracter concret și individual, ca în cazul oricărui act administrativ. Se exemplifică, ținându-se seama de concepția din doctrina vremii, prin legile bugetare, legile de acordare a recompenselor naționale, legile de autorizare a împrumuturilor etc.

Invers, precizează autorul, există acte care, din punct de vedere formal-organic, se prezintă ca acte administrative, deoarece sunt emise de autorități ale administrației publice, iar din punct de vedere al conținutului (criteriul material) apar ca acte asemănătoare legilor, cuprinzând dispoziții generale și obligatorii. Se exemplifică prin regulamente.

Nu mai puțin, însă, subliniază că în dreptul pozitiv se întrebuințează noțiunea de lege, de act administrativ, sau de act jurisdicțional, cu deosebire din punct de vedere al criteriului formal. Aceste acte sunt considerate, ca atare, numai după organele de la care emană. În această ordine de idei, se precizează că instanțele de contencios administrativ se declară competente numai pentru actele administrative ce emană de la autoritățile administrative ale statului. "Criteriul formal acoperă și prevalează asupra celui material".[22]

5. Concepția lui Marin Văraru[23]

Doctor Marin Văraru, cu studii în Franța, inclusiv doctoratul, a elaborat o lucrare de drept administrativ, care, deși în liniile sale de forță este ancorată în tezele celor doi magiștri, Negulescu și Teodorescu, mai ales în cele ale lui Teodorescu, cuprinde unele note de originalitate care ne-au determinat să o reținem în enumerarea de față.

22) C-tin. Rarincescu, **op. cit.**, pag. 23.
23) M. Văraru, **Tratat de drept administrativ român**, SOCEC București, 1928.

Demersul teoretic al autorului se înscrie pe următoarele coordonate: (1) condiția sine-qua-non a convieţuirii sociale este supunerea minorității voinței majorității, adică interesul particular trebuie să cedeze interesului general; (2) organul care veghează în numele națiunii în mod permanent la conservarea și progresul ei, putând să ia orice măsuri pentru atingerea acestui scop este statul, care "personifică însăși națiunea pe care o reprezintă"; (3) convieţuirea și progresul social nu ar fi posibile fără o **funcțiune administrativă**, caracteristică tuturor activităților omenești, grupărilor omenești de orice fel (civilă, politică, comercială), oricăror grupări de indivizi (sate, orașe, națiuni), oricărei adunări sau asociații spontane sau durabile; (4) funcțiunea administrativă este în raport direct proporțional cu ordinea publică și liniștea generală, ordinea publică însemnând "un minim de organizare dat unei societăți pentru garantarea convieţuirii și a progresului, în general"; (5) stabilitatea și conservarea ordinei publice reclamă o activitate permanentă din partea unor servicii și a unor grupări de indivizi "care alcătuiesc laolaltă regimul de stat"; (6) regimul de stat nu s-a putut concepe, menține și dezvolta decât grație unei puteri proprii, la dispoziția șefului Statului, numită forță publică, prin care, trebuie să înțelegem, pe lângă forța armată și forța civilă de administrație și poliție".[24]

În virtutea acestui raționament se precizează că practica administrativă în toate țările a dovedit că statul are două feluri de atribuții: atribuții esențiale și atribuții facultative, căutând a explica această departajare prin existența prerogativelor esențiale ale statului și, respectiv, a celor facultative, după cum acestea presupun emiterea de acte de autoritate sau acte patrimoniale. De fapt, aici se încearcă o explicație a personalității statului și, implicit, a actelor pe care acesta le emite, M. Văraru achiesând la teza lui Paul Negulescu, după care, statul are o singură personalitate, dar face două feluri de acte: acte de autoritate și acte patrimoniale. Se pretinde ca numai în felul acesta se poate explica continuitatea statului, datoriile unui guvern fiind obligatorii pentru

24) M. Văraru, op. cit., pag. 18 unde se citează în același sens W. Wilson cu studiul "L'état" din 1902, reținându-se următorul citat: "Statul nu este altceva decât un grup social în care oarecare indivizi, deținătorii unei forțe, l-au monopolizat și l-au organizat. În ultima analiză, guvernarea este forța organizată".
M. Văraru, de altfel, explică această forță organizată prin străvechea idee de *imperiu* din Dreptul public roman, care, după cum se știe, cuprindea, pe de o parte, *auspiciul* = dreptul de a consulta voința zeilor, iar pe de altă parte, coerciţiu = dreptul de a aresta pe infractori și a-i condamna la pedepse penale.

alt guvern "căci guvernul care a căzut nu s-a angajat pe el, ci statul, persoană morală".[25]

Autorul clasifică organele statului în deliberative (Parlamentul și justiția) și executive (regele și miniștrii), clasificare ce ar avea fundamentul atât în Constituția din 1866, cât și în cea din 1923. Se constată, astfel, că ambele constituții **delegă** exercițiul suveranității puterii legislative și judecătorești și **încredințează** suveranitatea executivă regelui. Se remarcă faptul că folosirea de către legiuitorul constituant a celor două expresii nu este întâmplătoare, în cazul șefului puterii executive nu s-a folosit verbul a delega pentru că "nu se deleagă numai exercițiul, ci se încredințează însăși posesiunea suveranității", ceea ce îi permite regelui să transmită această posesiune succesorilor săi. Tocmai de aceea, în art. 92 al Constituției din 1923 se preciza că exercițiul puterii executive este dat guvernului, națiunea română păstrându-și numai nuda proprietate a suveranității executive.[26]

Acest autor, remarcând în consonanță cu întrega doctrină de drept public a vremii, că prin Constituția din 1923 se consacră, pe de o parte, principiul independenței puterilor, iar pe de altă parte, principiul colaborării dintre puteri, ajunge la concluzia că întreaga

25) M. Văraru, **op. cit.**, p. 69.
Teza unicității personalității statului în Dreptul public este susținută la francezi de Esmein, Michoud, Ripert, iar la noi de Negulescu și Teodorescu, care au precizat că de la început statul a fost subiect de drept, din toate timpurile el a exercitat toate drepturile, fie patrimoniale, fie de autoritate publică. După alți autori, între care Hauriou (Précis de droit administratif, VIII-éme édition) statul are două personalități și anume, în privința gestionării bunurilor are o personalitate identică cu cea a persoanelor fizice, iar în ceea ce privește actele de autoritate, are o personalitate de drept public. În fine, după alți autori de drept public și, îndeosebi după Berthélémy, pentru exercitarea dreptului de putere publică (dreptul de a comanda, dreptul de a impune impozit, dreptul de a supune la constrângere pe locuitori) nu e nevoie ca statul să fie persoană morală, deoarece le exercită ca autoritate. Sunt aspecte asupra cărora vom reveni într-un alt capitol al lucrării noastre, ceea ce este de remarcat e faptul că această varietate de opinii din doctrina interbelică nu a putut să rămână fără consecințe în ceea ce privește evoluția doctrinei după cel de al doilea război mondial, inclusiv în țările din estul Europei, între care, evident și România, chiar dacă orientările de principiu au fost diferite. Se poate constata cu ușurință că întrega dispută din literatura juridică românească, din perioada 1948-1989, cu privire la dubla calitate a statului-proprietar (și de aici existența unui drept de proprietate și a altor drepturi reale) și detentor al suveranității nu reprezintă altceva decât o reiterare, în alte condiții istorice și în alt cadru constituțional, a disputelor din perioada interbelică menționată mai sus. (Vezi, pentru alte precizări, A. Iorgovan, **Drept administrativ și știința administrației, Organizarea administrației de stat** Tipografia Universității București, 1983, pag. 61-66; 200-201).

26) M. Văraru, **op. cit.**, pag. 56, pag. 72-80.

administrație publică se înfăptuiește prin mijlocirea serviciilor publice. Cât privește numărul serviciilor publice se precizează că acesta este într-un raport direct proporțional cu gradul de civilizație și într-un raport invers proporțional cu inițiativa particulară, sintetizându-se concepția dominantă a doctrinei franceze din perioada respectivă. Pe această linie de idei, se precizează că statul modern s-ar putea defini foarte bine ca o "vastă cooperativă a tuturor serviciilor publice create, întreținute și controlate de guvernanți, în interesul statului și indivizilor",[27] serviciul public fiind înțeles ca o activitate creată pentru satisfacerea unor interese colective și care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice.

În felul acesta, după ce se precizează că puterea executivă în stare statică se studiază de dreptul constituțional, se reține că dreptul administrativ studiază puterea executivă "în funcțiune, ca administrație în stare normală și în momente de criză".[28]

În concluzie, autorul înțelege administrația ca fiind o formă de manifestare a puterii executive. Referindu-se la cele trei puteri se reține că fiecare se realizează prin acte juridice specifice. Astfel, puterea executivă, prin acte administrative, puterea legislativă, prin acte legislative și cea judecătorească prin acte judiciare. Cât privește actele administrative, în spiritul vremii acestea sunt clasificate în acte de autoritate și acte de gestiune, una din categoriile actelor de autoritate formând-o actele de guvernământ.

6. Concepția profesorului E.D. Tarangul

Profesorul Tarangul, fost decan al Facultății de drept din Cluj, ne-a lăsat un ultim tratat de drept administrativ, elaborat în același filon al concepțiilor ce s-au fundamentat pe Constituția din 1866 și pe cea din 1923, deși a fost scris în anul 1943, când România, după cum se știe, nu mai avea Constituție.

Autorul, în spiritul lucrărilor citate deja, a concepției, am spune, tradiționale în dreptul public românesc, operează cu noțiunea de funcție a statului, făcând cunoscuta distincție din punct de vedere formal și din punct de vedere material, importantă, în opinia sa, nu numai sub aspect teoretic, dar și sub aspect practic.[29]

27) Idem, pag. 93.
28) Idem, pag. 181.
29) E.D. Tarangul, **Tratat de drept administrativ român**, Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, pag. 49.

Interesant este de subliniat că deși se recunoaște că actele administrative pot fi făcute și de alte autorități publice decât cele ale administrației publice (criteriul material), când se analizează, însă, regimul juridic al actelor administrative se au în vedere numai actele administrative care emană de la autoritățile administrative, inclusiv cele ce caracter reglementar.[30] Este de reținut că nici acest autor nu analizează actele administrative ale Parlamentului sau ale autorităților judecătorești, deși nu le contestă existența.

În optica sa, dreptul administrativ ar avea ca obiect organizarea autorităților administrative și funcționarea serviciilor publice administrative, la baza sa aflându-se deci, principiul interesului general și noțiunea de serviciu public.[31]

§ 2. TEZE ALE LITERATURII JURIDICE DIN PERIOADA POSTBELICĂ ELABORATE PE BAZA CONSTITUȚIILOR DIN 1948, 1952 ȘI 1965

Noțiunea de administrație de stat în literatura juridică din această periodă este folosită spre a desemna una din formele fundamentale de activitate ale statului, respectiv de realizare a puterii de stat.[32]

Cum s-a amintit deja, au existat ample discuții cu privire la această noțiune (notele conținutului, delimitarea sferei, identificarea trăsăturilor, stabilirea naturii, stabilirea regulilor juridice ce le conține, fundamentarea formelor juridice prin care se realizează etc.). Cu toată diversitatea de opinii, ținând seama de elementele fundamentale comune mai multor autori, am identificat patru orientări teoretice principale (dintre acestea două le-am considerat adevărate școli ale dreptului public românesc din acea etapă istorică): (1) Școala de drept constituțional și administrativ de la facultatea de Drept din Cluj; (2) Școala de drept constituțional și administrativ de la facultatea de Drept din București; 3) Teza tradițională a sectorului de Drept constituțional și administrativ din

30) Idem,pag. 443.

31) Idem, pag. 54-56.

32) A se vedea asupra conceptului de putere de stat în optica doctrinei din această perioadă: M. Lepădătescu, **Sistemul organelor statului în R.S.România**, Ed. științifică, București, 1966, pag. 64 și urm.

cadrul Institutului de Cercetări Juridice și (4) Teza dublului caracter (politic și juridic) al administrației de stat.[33]

1. Teza neconcordanței (Școala de la Cluj)

Teza școlii de la Cluj, fundamentată de prof. Tudor Drăganu[34] este teza neconcordanței, deoarece toți adepții acestei orientări teoretice susțin[35] că nu există o corespondență perfectă între formele fundamentale de activitate ale statului și categoriile sale de organe.

Pe această linie de idei, se sublinia, adevărat în formulări diferite, că administrația de stat sau activitatea executivă este îndeplinită, în principal, de organele administrației de stat și în subsidiar, în măsura necesară realizării activităților lor principale, de alte organe ale statului (organele judecătorești, organele procuraturii). Spre a fi mai expliciți unii autori operează cu două sensuri ale noțiunii de administrație de stat: (a) sensul formal-organic și (b) sensul material-funcțional. Primul, pentru a evoca existența unor organisme constituite pe baza legii, care au de îndeplinit anumite activități ce sunt prevăzute în legi. Secundul, pentru a desemna un anumit tip de activitate fundamentală a statului, precizând că între acestea nu există suprapunere deorece activități specifice administrației de stat realizează și organe ale statului care nu au caracter de organe ale administrației de stat; sensul material-funcțional este mai larg decât cel formal-organic.[36] De fapt, s-au reluat teze din literatura interbelică, prezentate, însă, prin altă terminologie.

Autorii de drept administrativ, adepți ai acestei viziuni teoretice, se deosebesc între ei atunci când procedează la iden-

33) Vezi A. Iorgovan, în A.Iorgovan, V.Gilescu, **Drept administrativ și știința administrației**, T.U.B., 1986, pag. 26 (În continuare, trimiteri la această lucrare se fac sub forma: A. Iorgovan, **Drept administrativ** (1986) sau, după caz, V.Gilescu, **Drept administrativ** (1986).

34) T. Drăganu, **Formele de activitate ale organelor statului socialist român**, Editura Științifică, București, 1965, pag. 64 și urm.

35) Vezi, în ordinea cronologică a ultimelor lucrări consacrate acestei probleme: I. Iovănaș. **Drept administrativ și elemente ale științei administrației**, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, pag. 10 și urm.; I. Deleanu, **Drept constituțional** (tratat elementar), 1980, pag.369-372; Al. Negoiță, **Drept administrativ și elemente de știința administrației,** Universitatea din București, 1981, pag. 5 și urm.; I. Santai, **Drept administrativ și știința administrației**, note de curs (litografiat), Sibiu, 1981, pag. 1-2; I. Muraru, în **Drept constituțional**, Ed.Did. și Pedagogică, Buc. 1982, pag. 146.

36) Al. Negoiță, **op. cit.**, pag. 56, p. 56 I. Santai, **op. cit.**, pag. 12.

tificarea notelor conținutului noțiunii de administrație de stat, respectiv a trăsăturilor caracteristice.[37]

Sunt de subliniat, totuși, două trăsături comune ale opiniilor citate: a) administrația de stat este o formă fundamentală de activitate a statului (și nu o formă fundamentală de realizare a puterii de stat); b) se realizează atât prin acte juridice de putere, cât și prin acte juridice civile, ori prin fapte materiale.

Această delimitare lasă să se înțeleagă că este vorba, în fond, de o revenire, sub un alt aspect, la teza de mult depășită după care administrația de stat cuprinde activități cu caracter de dispoziție și cu caracter de execuție.[38]

2. Teza concordanței (Școala de la București)

Opinia tradițională a școlii de drept constituțional și administrativ de la Facultatea de Drept din București, ce mai poate fi denumită și opinia deplinei concordanțe, are ca principali

37) Așa de exemplu I.Iovănaș definea administrația de stat ca fiind "forma fundamentală de activitate a statului" care constă în organizarea executării și executarea în concret a legilor și celorlalte acte emise de toate organele statului socialist, în cadrul principiului organizatoric al centralismului democratic", desprinzând din această definiție următoarele trei trăsături ale administrației de stat: a) este o activitate organizatorică, de conducere tehnico-aplicativă; b) este o activitate de executare în concret a legilor și celorlalte acte ale organelor statului, motiv pentru care se înfăptuiște "atât prin acte juridice de putere cât și prin acte juridice civile și fapte materiale"; c) este înfăptuită în principal de organele administrației de stat (**op. cit.**, pag. 10-11); Al. Negoiță, la rândul său înțelegea administrația de stat ca fiind "activitatea fundamentală a statului socialist, prin care se realizează politica partidului și statului, prin organizarea executării și executarea în concret a legii, prin activități cu caracter dispozitiv și activități cu caracter de prescripție, activitate fundamentală pe care o realizează organele administrației de stat în principal, precum și celelalte organe ale statului, în mod subsidiar și în măsura în care legea prevede această realizare" (**op. cit.**, pag. 17). Autorul a fost, totodată, de părere că administrația de stat, atât sub aspectul prescripției, cât și al dispoziției, cuprindea în sfera sa și executarea unor contracte ori îndeplinirea unor fapte materiale, precizând că actelor juridice contractuale li se aplică alte regimuri juridice (civil, al muncii, economic), decât cel administrativ (**op. cit.**, pag. 11 și nota nr. 7, pag. 13). Ne place să credem că măcar acum, când avem o nouă Constituție în care se vorbește despre proprietatea publică și serviciu public va accepta și acest autor ideea contractelor administrative, pe care, cum se observă din cele de mai sus, a respins-o constant, cel puțin în lucrările de până în 1989.

38) Vezi pentru critica acestei concepții R. Ionescu, **Drept administrativ**, E.D.P., București, 1970, pag. 8-10.

susținători pe prof. M. Lepădătescu, prof. R. Ionescu, prof. N. Prisca, precum și pe Vl. Rusu.[39]

Pentrũ început, se cuvine să amintim că în spiritul acestui curent de gândire, pentru desemnarea genului proxim al administrației de stat trebuia utilizată expresia: "formă fundamentală de realizare a puterii de stat și nu expresia" forma fundamentală de activitate a statului". Această terminologie, departe de a fi privită ca un capriciu al spiritului polemic, un artificiu al limbajului științific, se dorea a fi un argument de fond.

Astfel, prof. R. Ionescu pleca de la premisa că activitatea statului, în general, este o activitate juridică, activitate ce este îndeplinită în principal prin realizarea puterii de stat "deoarece organele statului acționează în favoarea tuturor celor ce muncesc, statul fiind cel mai important instrument al acestora pentru construirea socialismului și comunismului".[40] De fapt, acest autor nici nu mai recurgea la precizare "formă fundamentală de realizare a puterii de stat, ci mai simplu se mulțumea doar cu expresia "formă de realizare a puterii de stat". Se arăta că fiecare din aceste forme nu este numai o activitate juridică, ci și o parte a activității statului, prin care se realizează puterea de stat.[41] Se lasă să se înțeleagă faptul că folosirea terminologiei, - "formă de realizare a puterii de stat" evocă, implicit, și pe acela că este vorba de o parte (formă) a activității juridice a statului. Poate acesta este motivul major care l-a determinat pe prof. M. Lepădătescu să folosească alternativ, uneori în aceeași semnificație, atât expresia referitoare la stat, cât și cea care făcea referire la realizarea puterii de stat. Edificator este următorul pasaj: "Este neîndoielnic că, în practică, nu se poate identifica existența puterii de stat, altfel decât în activitatea organelor statului, fiecare organ al statului fiind o formă organizatorică în care oamenii muncii de la orașe și sate realizează puterea de stat".[42]

Concepția acestei școli este axată pe ideea existenței unei concordanțe perfecte între formele fundamentale de realizare a puterii de stat și categoriile de organe reglementate de către Con-

39) M. Lepădătescu, **Sistemul organelor statului**..., pag. 64-69, pag.129-138, 223-233, 313-323; R. Ionescu, **op. cit.**, pag.3 și urm; N. Prisca, **Drept constituțional**, E.D.P., 1977, pag. 286-290; Vl. Rusu, **Corelația dintre formele fundamentale ale activității de stat și categoriile fundamentale de organe ale statului**, în R.R.D. nr. 3/1968, pag. 48 și urm.

40) R. Ionescu, **op. cit.**, pag. 5.

41) Idem, pag. 6.

42) M. Lepădătescu, **op. cit.**, pag. 130.

s-tituție, în sensul că fiecare formă este îndeplinită numai de o anumită categorie de organe.[43]

Această poziție comună nu înseamnă, însă, și o identitate de opinii cu privire la definirea administrației de stat, dimpotrivă fiecare definiție poartă în sine elemente specifice gândirii autorului ei, deosebirile fiind atât de formulare, cât, mai ales, de conținut.[44]

3. Teza Institutului de Cercetări Juridice

Opinia tradițională a Institutului de Cercetări Juridice, legată îndeosebi de preocupările științifice ale lui I.Vântu și M.Anghene și conturată, în special, în monografia "Organele administrației de stat în Republica Socialistă România", este opinia celor două sensuri ale administrației de stat (larg și restrâns).

Astfel, se arată că administrația de stat, caracterizată prin sfera largă a sarcinilor ce-i revin, prin participanții la înfăptuirea ei, prin formele în care se realizează, prin metodele ce le folosește și prin eficiența ei socială, poate fi definită ca "activitate ce se desfășoară pentru îndeplinirea în mod practic și concret a funcțiilor statului și a sarcinilor organelor administrației de stat". În acest sens, se pretindea că administrația de stat se deosebește de activitatea executivă, care se îndeplinește de organele administrației de stat (organele executive), motiv pentru care "administrația de stat, în sens larg", ar face obiectul științei administrației, pe când "activitatea executivă este reglementată de norme de drept administrativ".[45]

Această administrație, în înțeles larg, era înfăptuită, în optica acestor autori, de toate "organele statului prin acte

43) Elocventă ni se pare, în acest sens, următoarea precizare a prof. M. Lepădătescu: "Puterea de stat, deși unică, nu se realizează și nici nu se poate realiza în același mod. Rezultatul realizării puterii de stat fiind conducerea prin stat a societății, este cât se poate de clar că, datorită multiplicității, complexității și diversității problemelor pe care această conducere le ridică, ea nu se poate înfăptui într-o unică formă de realizare a puterii de stat, există o pluralitate de forme de activitate a statului și, corespunzător, o pluralitate de categorii de organe ale statului, categorii care, prin structura și organizarea lor sunt capabile să îndeplinească, fiecare în parte, forma de realizare a puterii de stat, forma de activitate a statului pentru care au fost create" (op. cit., p. 129).

44) Vezi pentru o analiză comparativă a opiniilor exprimate de principalii autori (N. Prisca, M. Lepădătescu, R. Ionescu), A. Iorgovan, **Drept administrativ**... (1986), pag.12-13.

45) I. Vântu, M. Anghene, M. Străoanu, **Organele administrației de stat în Republica Socialistă România**, Ed. Acad., București, 1971, pag. 13.

proprii, precum și, în anumite condiții, de organizații obștești."[46]

Cât privește conținutul administrației de stat se susține că aceasta este o activitate de organizare, îndrumare, coordonare și control din partea organelor executive a activității tuturor participanților la înfăptuirea ei (organe de stat și organizații obștești), elemente care se îmbină într-o unitate dialectică cu cele care formează așa-zisa activitate executivă, care ca orice formă fundamentală de activitate a statului, poate fi îndeplinită numai de o anumită categorie de organe, în speță organe administrative, fără să se includă în sfera lor întreprinderile și instituțiile).[47]

Referitor la formele în care se înfăptuiește administrația de stat se admiteau operații materiale-tehnice, cât și actele juridice, (care nu sunt numai acte administrative, ci și acte de drept civil, de drept al muncii etc.).

Activitatea executivă, înțeleasă ca una din formele fundamentale de activitate, îndeplinită de o anumită categorie de organe de stat, în scopul realizării puterii de stat, anume de organele executive ale puteli de stat, cuprinde, după acești autori, ca elemente constitutive inseparabile atât dispoziția, cât și execuția.[48]

Referitor la întreprinderi și instituții, cum s-a arătat, autorul la care ne referim nu le include în categoria organelor administrației de stat (executive) subliniind că fiecare din acestea, în parte, desfășoară o activitate fundamentală de stat specifică; organizațiile economice și întreprinderile înfăptuiesc așa-numita activitate directă productivă, prin administrarea directă a bunurilor ce le sunt repartizate din fondul proprietății sociale, iar instituțiile de stat înfăptuiesc activitatea social-culturală.[48b]

46) Se cereau în acest sens, următoarele trei condiții: a) organizația obșească să fie împuternicită prin lege ca să exercite atribuții transmise de la organele administrației de stat sau care sunt de esența activității administrative; b) aceste atribuții să fie exercitate exclusiv de organizația obștească sau în paralel cu organele administrației de stat; c) să se recunoască prin lege (sau corespunzător prevederilor ei) actelor emise de organizația obștească în exercitarea acestor atribuții "o eficiență juridică asemănătoare aceleia a actelor administrative" (Idem. pag.16).

47) Ibidem, pag. 14.

48) În orice act. juridic al oricărui organ al administrației de stat vom regăsi ambele elemente "acestea constituind, în unitatea lor, forma specifică în care organul executiv realizează puterea de stat și funcțiile statului, prin executarea legii, spre deosebire de alte categorii de organe de stat, care aplică legea sau realizează prevederile ei în alte forme de activitate.

48b) Ibidem, pag. 19.

4. Teza dublei naturi a administrației de stat

Opinia dublei naturi (juridică și politică) a administrației de stat aparține prof. Valentina Gilescu, fiind exprimată de autoare într-o lucrare din 1974.[49] Reținem, în sinteză, elementele definitorii ale acestui punct de vedere, rămas singur în literatura noastră de specialitate.

Astfel, autoarea pleacă de la constatarea că nu toate relațiile sociale care se stabilesc în administrația de stat sunt reglementate de dreptul administrativ; "obiectul dreptului administrativ nu se suprapune până la coincidența cu obiectul administrației de stat, mai întâi pentru simplul motiv că nu toate relațiile sociale care se stabilesc în administrația de stat sunt reglementate de norme juridice".[50] Spre a fi mai clară în afirmația sa, autoarea nu scapă din vedere să precizeze că administrația de stat, ca formă fundamentală de activitate a statului, nu este numai o activitate juridică, ci și politică, o activitate legată cel mai mult de politică.[51]

5. Concluzii

În ceea ce ne privește am încercat să delimităm administrația realizată de organele administrative de administrația realizată de celelalte structuri statale (organele puterii de stat, judecătorești și procuraturii), imaginând și o expresie grafică; pe prima am evocat-o prin expresia "fapt administrativ scop" (fapt administrativ politico-statal), iar pe cea de-a doua prin expresia "fapt administrativ mijloc de realizare a competenței".[52]

Față de fondul comun de idei al doctrinei din acea perioadă am reținut următoarele note de conținut ale administrației de stat, în sens de fapt administrativ politico-statal:

a) este o specie a fenomenului administrativ (cea îndeplinită de organele administrației de stat);

b) este o activitate de conducere a executării și de executare efectivă (concretă) a legilor și a actelor organelor statului, executarea concretă a legilor presupunând și realizarea diferitelor servicii publice;

49) V. Gilescu, **Drept administrativ, Partea introductivă**, vol. I C.M.U.B., 1974, pag.8 și urm.
50) Idem, pag. 8.
51) Ibidem.
52) Vezi A. Iorgovan, **Drept administrativ** (1986), pag. 20.

(c) este o formă de realizare a puterii de stat (forma îndeplinită de organele administrației de stat).[53]

Lăsăm cititorul să aprecieze eforturile doctrinei din perioada la care ne referim. Oricum, pentru a se putea contura o imagine asupra tezelor de fond ale dreptului administrativ, anterioare Constituției din 1991, mai sunt necesare unele informații, pe care le vom prezenta într-un capitol viitor.

Opiniile din dreptul public eleborate pe baza celor trei constituții socialiste, cum am mai afirmat anterior, reprezintă o continuare a disputelor teoretice din perioda interbelică, dar în alte condiții legislative, determinate de un alt regim politic. Autorii au încercat să se mențină în filonul ideilor sănătoase ale dreptului public, chiar dacă erau obligați la compromisuri terminologice, de vreme ce unele expresii tradiționale au fost pur și simplu interzise, între care: separația puterilor, domeniu public, interes public etc. În schimb, deveniseră obligatorii expresii ca: dictatura proletariatului rolul conducător al partidului etc. Nu mai vorbim de aberantele teze cu privire la relația partid-stat, la omogenizarea socială, la dispariția treptată a statului ș.a.m.d. Așa se explică și căutările constante de termeni, care să exprime mereu fondul comun de idei din doctrina tradițională.

Nu a fost deloc simplu să menții în acea perioadă, ca profesor de drept public, construcția teoretică într-o matcă riguros științifică, fără a risca să fi calificat deviator de dreapta, deviator de stânga ori neorientat ideologic etc. Nu trebuie uitat că ani de zile, după reforma învățământului din 1948, profesorul intra la curs însoțit de un consilier sovietic și că niciodată nu s-a publicat ceva fără cenzură. Când s-a spus că s-a desființat cenzura, în realitate s-a organizat un sistem mai diabolic (nu te mai adresai unui organ, ci colectivului din care făceai parte, spre a ne sfâșia unii pe alții; ședința corpului profesoral al facultății, din 30 mai 1989, de blocare a unei părți a cursului nostru, reprezintă o dovadă grăitoare în acest sens).

53) Astfel, ne-am oprit la următoarea definiție: Administrația de stat este acea formă de manifestare a fenomenului administrativ, care constă în conducerea executării și executarea efectivă a legilor, inclusiv prin realizarea de servicii publice, precum și a celorlalte acte ale organelor de stat, îndeplinită de organele administrației de stat, în realizarea puterii de stat" (Idem pag. 23).

§ 3. MODUL DE REGLEMENTARE A "SEPARAȚIEI PUTERILOR" ÎN CONSTITUȚIA ROMÂNIEI ȘI IMPLICAȚII ASUPRA SFEREI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1. Semnificațiile noțiunii de autoritate publică

Înscriindu-se în mișcarea contemporană de idei din dreptul public, schițată mai sus, Constituția României din 1991 operează cu noțiunea fundamentală de **autoritate publică**. Acestă noțiune ne apare în două situații, pe de o parte, în Titlul II, consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, iar pe de altă parte, în Titlul III, consacrat organizării de stat, care poartă denumirea "Autoritățile publice". spre pildă, în art. 26 se precizează că "autoritățile publice respectă și ocrotesc...", iar în art.45 se menționează că "autoritățile publice au obligația să contribuie la asigurarea condițiilor...".

În altă ordine de idei, este de remarcat că Titlul III, care se referă la Parlament și Consiliul Legislativ, Președintele României; Guvern; ministere și alte organe centrale de administrație publice; autoritățile administrației publice locale (consiliul local, primar, consiliul județean, prefect); instanțele judecătorești; Ministerul Public; Consiliul Superior al Magistraturii, nu epuizează sfera "autorităților publice" din sistemul nostru constituțional. Astfel, în Titlul II (art. 55-57) este reglementat Avocatul Poporului, în Titlul IV, Economia și finanțele publice (art. 139) este reglementată Curtea de Conturi, iar Titlul V (art. 140-145) este consacrat Curții Constituționale.

Față de această situație tragem concluzia că noțiunea de "autoritate publică" este folosită în două accepțiuni: titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale are în vedere un sens larg, orice organ (funcționar sau agent) care are prerogative de putere publică, indiferent dacă este prevăzut sau nu în Constituție, pe când în Titlul III se are în vedere un sens restrâns, organele prin care se exercită clasicile funcții ale statului, reflectându-se, în spiritul doctrinei actuale, celebrul principiu al lui Montesquieu.

Constituția României nu folosește în denumirea acestui titlu formularea tradițională de "puterile statului", iar cu privire la Parlament, de pildă, denumirea de "putere legiuitoare", pentru simplul

motiv că atât funcțiile Parlamentului, cât și ale "executivului" sunt mai complexe.(54

Deși nu se menționează în mod expres, dar din substanța reglementării se deduce, Președintele României, Guvernul și celelalte organe administrative menționate formează, în sensul larg al termenului, executivul, iar instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii formează puterea judecătorească".

De altfel, în art. 80 alin. 2 din Constituție se face referire expresă la "puterile statului", avându-se în vedere, în linii mari, clasica trinitate. Spunem în linii mari, deoarce acest text nu poate fi interpretat decât în consonanță logică cu altele. De pildă, art. 123 și 124 consacră principiile independenței și inamovibilității judecătorilor. Ca atare, funcția de mediere a Președintelui României "între puterile statului", de care se face vorbire în art. 80 alin. 2, logic, nu poate avea ca obiect medierea unei "neînțelegeri" dintre o instanță judecătorească și altă autoritate publică. Oricum conceptul de mediere este folosit în sens politic și nu juridic.(55

54) Din chiar alin. 1 art. 58 reiese un dublu rol al Parlamentului: (a) de a fi organul reprezentativ suprem al poporului român (b) de a fi unica autoritate legiuitoare a țării. Deci Parlamentul este singura autoritate publică care are dreptul să stabilească norme juridice primare, este singurul deținător al "puterii legiuitoare, delegarea acesteia fiind posibilă, dar fără a afecta atributele prioritare ale celui care o deține" (Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **Constituția României**, comentată și adnotată. Regia autonomă "**Monitorul Oficial**", București, 1992, pag. 134). Dar pe lângă această calitate, Parlamentul are o serie de prerogative care izvorăsc din calitatea sa de "organ reprezentativ suprem al poporului român", "pe care le exercită nu atât prin emiterea unor legi, cât mai ales, prin edictarea unor hotărâri, a unor moțiuni sau a unor acte cu caracter pur politic" (ibidem).

55) Textul integral: "Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum, și între stat și societate" (subl. ns) are înainte de toate sensul unei norme constituționale ce consacră un arbitraj politic, menit a "evita sau aplana blocajele instituționale", care pot surveni în exercițiul atribuțiilor unei autorități publice. "În rezolvarea acestor posibile blocaje sau chiar conflicte, șeful statului se bucură de o situație cu totul distinctă, derivând atât din poziția funcției sale, cât și din faptul că, neputând fi membru al unui partid politic el trebuie să se situeze pe o poziție de neutralitate, în măsură să-i confere posibilitatea de a trasa orice neînțelegere, exclusiv prin prisma intereselor țării" (Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 182).
Caracterul politic al instituției medierii și nu caracterul strict juridic, apropiat ideii de judecător, reiese mult mai pregnant dacă coroborăm art. 80 alin. 2, în discuție cu art. 58 alin. 1. La prima vedere Președintele României meditează între orice "putere statală", deci și între "puterea legislativă" și altă "putere". Am arătat mai sus că nu

Totodată, se impune a remarca faptul că funcția de mediere "între puterile statului" este încredințată de legiuitorul nostru constituant șefului statului care, tradițional, face parte dintr-o putere, mai mult, este considerat "șeful puterii executive". Se subînțelege că atunci când exercită această funcție, Președintele României nu apare în calitate de "șef al executivului", deși această calitate reiese, fără dubii, din alte prerogative ale sale. Observăm cum expresia "putere executivă", respectiv "șef al puterii executive" nu ar fi fost în măsură să evoce rolul și funcțiile șefului statului, așa cum sunt acestea reglementate în constituțiile moderne.(56

De aici, nu trebuie înțeles că Președintele României este în afara executivului și administrației publice. Constituția noastră, cum vom releva în cele ce urmează, reglementează un "executiv" bicefal: șeful statului și Guvenul.

Noțiunea de autoritate publică, în sensul de structură organizațională, ce este avută în vedere de Titlul III al Constituției este explicată uneori și prin referire la termenul generic de "organ", ceea ce ne determină să le considerăm echivalente.

Așa, de pildă, în art. 58 alin. 1 se precizează că Parlamentul este "organul reprezentativ suprem"; în art. 79 se denumește Consiliul Legislativ drept "organ consultativ de specialitate al Parlamentului; art. 110, alin. 1 conține formularea: "Guvernul și celelalte organe ale administrației publice..."; în art. 115 alin. 2 se utilizează atât expresia "organ de specialitate", cât și cea de "autoritate administrativă" pentru a evoca unul și același fenomen juridic – structurile organizaționale centrale de competență specială (administrația ministerială, în sensul larg al termenului); în art. 116 alin. 2 întâlnim expresia "organe de specialitate".

Uneori pentru desemnarea unor autorități publice din administrație se apelează la formulări specifice, cum ar fi: autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală" (art. 120 alin. 1); ceea ce mai simplu poate fi supus "autorităților ad-

poate intra în discuție o mediere între "puterea judecătorească" pe de o parte, și altă "putere publică", pe de altă parte: din coroborarea celor două articole rezultă că Președintele României nu poate media nici între "puterea legislativă" și altă putere. Aceasta, deoarece art. 58 alin. 1 califică Parlamentul drept organ reprezentativ suprem al poporului român".

Prin urmare, supusă unei analize logico-juridice, sintagma "puterile statului" din textul alin. 2 al art. 80 se vădește a fi o expresie cu o semnificație preponderent politică decât una tehnico-juridică, aspect ce nu poate fi neglijat de știința dreptului public.

56) Vezi pentru exemplificări Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 182.

ministrației publice locale"; "serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale" (art. 122), care nu sunt altceva decât organele locale de specialitate ale administrației de stat subordonate numai ministerelor (altor organe centrale de specialitate).

În alte cazuri, fie din Titlul III, fie din alte titluri, sediul materiei consacrat unei autorități publice nu conține referiri exprese nici la noțiunea de autoritate, nici la aceea de organ, dar sunt precizate sarcinile și atribuțiile, precum și raporturile cu alte organe de stat, de unde rezultă că ne aflăm în prezența tot a unui organ de stat (ex. art. 55-57 cu privire la Avocatul Poporului; art. 122 cu privire la Prefect; art. 139 cu privire la Curtea de Conturi; art. 140-145 cu privire la Curtea Constituțională).

O analiză atentă a terminologiei Constituției ne relevă faptul că niciodată nu apare expresia "autorități publice de stat" sau cea "de organe de stat", în schimb în art. 151 apare expresia "instituțiile republicii". Desigur că nu poate fi vorba de o scăpare. Legiuitorul constituant s-a ferit să folosească expresia "autoritate publică de stat" pentru a sublinia ideea de bază după care nu orice autoritate publică are caracter statal. Alături de stat ne apar ca persoane juridice de drept public și unitățile administrativ-teritoriale, care au autorități proprii pentru a realiza administrația publică, potrivit principiului autonomiei locale. De aici, nu trebuie înțeles că autoritățile administrației publice locale – și în primul rând primarii – nu îndeplinesc și atribuții pe linia administrației de stat. Oricât de mare este gradul de autonomie, anumite servicii publice, prin firea lucrurilor, nu se pot realiza decât uniform pe întreg teritoriul unui stat (ex. aceleași certificate de naștere, aceleași certificate de căsătorie, aceleași acte de identitate, aceleași cărți de alegător etc).

Expresia "instituțiile republicii" are în vedere organele de stat la nivel republican, adică cele mai importante autorități publice care au ființat pe baza reglementărilor anterioare Constituției cât și cele care vor ființa pe baza Constituției. Este de observat că textul se referă la ansamblul reglementărilor fie preconstituționale, fie constituționale și nu la denumirea unei autorități publice sau alteia. Indiferent de denumire, trebuie admis că legiuitorul constituant a înțeles că toate autoritățile publice la nivel republican pe care le reglementează reprezintă noi instituții. Din acest punct de vedere și Parlamentul și Președintele României și Guvernul etc. sunt instituții noi. În majoritatea cazurilor pentru punerea în aplicare a textelor Constituției este nevoie de legi organice și de modificări corespunzătoare ale altor acte normative. Spre pildă "transformarea"

procuraturii în Minister Public nu este posibilă numai prin adoptarea legii privind organizarea judecătorească, ci și prin modificarea corespunzătoare a codului de procedură civilă și a codului de procedură penală, introducându-se trei grade de jurisdicție și desființându-se recursul extraordinar, ceea ce necesită timp. Este motivul pentru care Constituția îngăduie ca instituțiile existente la data intrării ei în vigoare să rămână în funcție până la constituirea celor noi, în speță Procuratura Generală până la constituirea Ministerului Public. Doar pentru două instituții, Curtea Constituțională și Curtea de Conturi, s-a stabilit un termen de 6 luni. Se subînțelege că autoritățile publice ce realizează marile servicii administrative (apărarea națională, ordinea publică, siguranța națională etc.) funcționează direct pe textele Constituției, chiar dacă nu toate au noi legi organice; art. 150 alin. 1, după care "Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții" se aplică, evident, și cu privire la aceste materii.

2. Semnificația sintagmei "administrația publică"

Titlul III – Autoritățile publice - cuprinde următoarele capitole: I Parlamentul; II Președintele României; III Guvernul; IV Raporturile Parlamentului cu Guvernul; V Administrația publică; VI Autoritatea judecătorească. Această structură și, respectiv, terminologie, ridică problema de a ști dacă "administrația publică", atât în sens funcțional, cât și, mai ales, în sens organic se circumscrie la ceea ce este cuprins în Capitolul V al Titlului III din Constituție. În eventualitatea unui răspuns negativ nu se ridică semne de întrebare asupra caracterului științific al Constituției ?

Sunt necesare câteva precizări preliminare.

În primul rând, știința dreptului, dintotdeauna, atunci când a făcut încadrări juridice, când a stabilit natura juridică a unei manifestări de voință sau, după caz, structuri organizaționale, nu a avut în vedere numai criteriul formal, calificarea dată de lege, ci și criteriul material al conținutului, criteriul ce rezultă din "trăsăturile arătate".

În al doilea rând, rostul unui legiuitor, inclusiv al legiuitorului constituant, poate mai mult al legiuitorului constituant, nu este să dea definiții și să facă delimitări teoretice, el reglementează, sarcina încadrării reglementării în noțiuni, categorii, principii etc. revine științei juridice. Nu trebuie uitat că legea și, cu atât mai mult, Constituția, este rezultatul, evident într-un sistem democratic pluralist, "unor dezbateri, care uneori îmbracă forma unor veritabile

lupte politice,[57] un text sau o formulare fiind, nu în puține situații, rezultatul unui compromis politic. Constituția, de altfel, este, în același timp, și un fundamental act politic. Ca atare, unele din formulările Constituției trebuie înțelese mai mult prin semnificația lor politică decât juridică, cum este cazul și alin. 2 al art. 80, menționat mai sus.

În al treilea rând, judecăți de valoare asupra semnificației unei terminologii nu se pot face, riguros științific vorbind, numai printr-o interpretare lingvistă, deci sincronică, ci și printr-o interpretare logico-structurală, deci diacronică. Formularea în sine, chiar dacă este vorba de titlul unui capitol, nu poate spune totul, trebuie avute în vedere atât logica internă a materiei, în care este plasat capitolul respectiv, pe de o parte, cât și ordonarea informațiilor cu terminologia corespunzătoare în cadrul capitolului, pe de altă parte.

Analiza sensului reglementării din Titlul III în ansamblul său, precum și din cap. V al acestuia în lumina noilor fundamentări din dreptul public contemporan, evocate în paginile anterioare, scoate în evidență delimitarea pe care legiuitorul constituant a dorit să o facă între "executiv" și "administrativ". Mai precis, între "zona preponderent politică a executivului" și "zona tehnico-administrativă" a acestuia.

Faptul că întâlnim un capitol cu denumirea "administrația publică" nu înseamnă că autoritățile publice acolo precizate (ministere, alte organe centrale de specialitate, prefect, organe locale de specialitate subordonate ministerelor, consiliul județean, consiliul local, primar) sunt singurele autorități ale administrației publice, implicit că sfera administrației publice, ca activitate, coincide cu sfera de activitate a autorităților respective. Nu mai puțin, însă, prin această metodă tehnică de ordonare și de sistematizare a materiei, legiuitorul constituant a dorit să arate că autoritățile publice din Cap.V al Titlului III fac numai administrație publică, atât la nivel central, cât și la nivel local și nu "jocuri politice".[58]

Nu numai din raportarea modului de sistematizare a materiei

57) Romulus Ionescu, **op. cit.**, pag. 17.

58) Orice generalizare are avantaje și dezavantaje. Din necesități redacționale în Capitolul V din Titlul III a fost inclusă și instituția prefectului, care neîndoielnic este o autoritate administrativă, mai precis, o autoritate de tutelă administrativă, dar nu mai puțin, este și o autoritate politică. "Ca reprezentant al Guvernului, perfectul este supus "jocului politic", iar funcția sa are caracter politic" (Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 275).

Titlului III la tezele actuale ale dreptului public, dar și din formulările exprese ale unor texte din Constituție rezultă neîndoielnic că sfera administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în Cap. V al Titlului III.

Astfel, din formularea art. 110 "Guvernul și **celelalte organe ale administrației publice**, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informații și documente cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare..." (subl. ns) rezultă clar că Guvenul este "organ al administrației publice". De altfel, potrivit art. 101 din Constituție. Guvernul exercită (și) conducerea generală a administrației publice, ceea ce evocă, odată în plus, calitatea sa de structură a administrației publice.

Pe de altă parte, Președintele României are prevăzute atribuții pe linia realizării unor servicii publice administrative de importanță deosebită: apărarea țării, asigurarea ordinii publice, reprezentarea diplomatică pe plan extern (art. 87, 91, 92), încât, logic, nu se poate concepe ca respectivele atribuții să nu fie incluse în sfera administrației publice. De aici, în mod normal, trebuie admis că Președintele României este și autoritate a administrației publice, mai precis a administrației de stat.(59

În fine, mai există formularea din art. 48, care cel puțin la prima vedere, lasă să se înțelegă că actele administrative emană de la orice autoritate publică. Aici este nevoie de o discuție specială.

3. Delimitarea sferei administrației publice în baza art. 48 din Constituție

Art. 48 din Constituție are următoarea redactare:

(1) "Persoana vătămată într-un drept al său de o **autoritate publică**, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în ter-

59) La această concluzie se ajunge, cu atât mai mult, dacă se coroborează art. 92 cu art. 117. Potrivit art. 92 "Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării", iar art. 117 care reprezintă sediul general al dispozițiilor referitoare la armată, este inclus în Secțiunea I — Administrația publică din Titlul III al Constituției. Această includere nu este întâmplătoare. "Armata, cu tot ceea ce presupune ea — disciplină riguroasă, ierarhii și subordonări, comandamente și state majore, departamente și ministere — în epoca modernă apare ca un serviciu public administrativ" (Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 264). De altfel, constant în lucrările franceze de drept administrativ, apărarea națională este analizată ca un serviciu public administrativ destinat colectivității naționale în ansamblul ei (vezi de ex. J.Rivero, **op. cit.**, pag. 548).

menul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.

(3) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare săvârșite în procesele penale" sub. ns.).

Este consacrat un drept tradițional – dreptul celui vătămat într-un drept al său de o autoritate publică, care alături de dreptul de petiționare formează categoria drepturilor garanții.[60] Art. 48 este așadar, temeiul constituțional al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice, implicit al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor. Mai precis, reprezintă temeiul constituțional pentru repararea pagubelor produse cetățenilor, reglementând cele trei situații în care poate interveni răspunderea unei autorități publice: (a) când a emis un act administrativ prin care se vatămă un drept al unei persoane; (b) când nu se soluționează în termenul legal o cerere a unei persoane și (c) când, prin erori judiciare în procesele penale, s-au produs prejudicii. Pentru discuția noastră interesează numai primele două situații.

"Cât privește categoria de acte la care se referă art. 48, ea rezultă clar din text, aceasta cuprinzând actele administrative. Trebuie, însă, să se observe că textul nu se referă la actele administrative emise numai de către autoritățile executive (administrative), ci la toate actele administrative emise de autoritățile publice, fără deosebire de natura lor juridică.

Fiind vorba numai de acte cu caracter administrativ, în această categorie nu intră, desigur, de exemplu, legea, ca act juridic al Parlamentului sau hotărârea unei judecătorii dată într-o speță soluționată. Dar structurile administrative ale Parlamentului, precum și conducătorii instanțelor judecătorești pot emite și acte administrative. Asemenea acte sunt cuprinse în sfera de aplicație a art. 48"[61] De asemenea, este de remarcat că textul constituțional dă tăcerii unei autorități publice efectele juridice ale unui act administrativ.[62]

60) Mircea Lepădătescu, **Judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale**. Justiția Nouă nr. 8/1967 pag.13; Nistor Prisca, **Drept constituțional op. cit.**, pag. 236; Ioan Muraru, **Drept constituțional**. Tipografia Universității București, 1879, pag. 221: În sens contrar, Tudor Drăgan, **Drept constituțional**, Editura didactică și pedagogică, București, 1972, pag. 219; Ion Deleanu. **Drept constituțional**, tratat elementar, Editura didactică și pedagogică, București, 180, pag. 269.

61) Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 115.

62) Ibidem.

Se ridică problema de a ști despre ce fel de administrație este vorba, fiind neîndoielnic că actul administrativ este forma juridică principală pe care o îmbracă administrația publică. Se poate spune că administrația publică se realizează și de către alte structuri statale decât cele ce formează, tradițional, sfera "executivului"?

După părerea noastră răspunsul este negativ. Față de concepția promovată de legiuitorul nostru constituant cu privire la rațiunea de a fi a tradiționalelor autorități publice și la raporturile dintre ele, urmează să admitem că legiferarea aparține Parlamentului, chiar dacă este îngăduită delegarea legislativă a Guvernului, administrația publică se regăsește în sfera executivului, iar justiția, inclusiv contenciosul administrativ, este înfăptuită de instanțele judecătorești.

Trebuie, așadar, să facem distincție între administrația publică, realizată de structuri statale, respectiv ale comunităților locale, conduse sau, după caz, tutelate, direct sau indirect, de către unul din cei doi șefi ai executivului – șeful statului și Guvernul – și activitatea administrativă desfășurată de celelalte organe de stat (autorități publice): Parlament, instanțe judecătorești, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului. Prima, cum ne exprimam într-o altă lucrare, evocă un fapt administrativ ce are o sorginte politică, motiv pentru care l-am denumit fapt administrativ politico-statal, cea de-a doua evocă un fapt administrativ ce mijlocește realizarea competenței.(63

Cu toate că suntem în prezența altor autorități publice și a altei concepții cu privire la organizarea de stat, ideea delimitării între administrația scop, (determinată, în ultimă instanță, de scopuri politice) și administrația mijloc rămâne actuală. Desigur, nu mai putem vorbi despre o administrație mijloc în cazul structurilor executivului, aici suntem exclusiv în prezența unei administrații publice, în schimb teza administrației de stat mijloc poate fi reținută pentru celelalte autorități publice (evident, altele decât cele executive).

A nu face o atare delimitare și a admite că Parlamentul, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, instanțele judecătorești fac și "administrație publică" înseamnă a le pune "sub comanda Guvernului", deoarece Guvernul, potrivit art. 101 din Constituție, "exercită conducerea generală a administrației publice". Toate aceste autorități publice desfășoară și o activitate administrativă (fiind vorba de organe de stat putem spune că este anume administrație de stat), dar nu pentru a realiza un program politic, ca în

63) A. Iorgovan, **Drept administrativ,** (1986), pag. 20-23.

cazul Guvernului (evident și a șefului statului), ci pentru a-și realiza prerogativele (competența) prevăzute de Constituție și legile organice.

Aceste aspecte de fond determină ca nici actul administrativ pe care îl emit să nu poată avea trăsăturile actului administrativ tipic, emis de autoritățile "executivului" pentru realizarea administrației publice. Cum am remarcat mai sus, rostul legiuitorului nu este formularea de definiții și încadrări juridice, apoi nu trebuie uitate exigențele pe care le impune tehnica juridică a redactării și încă în cazul Constituției.

Ca atare, putem spune că, deși în art. 48 se folosește expresia generică de act administrativ, în realitate, textul are în vedere două categorii de acte administrative: (a) actele administrative ale autorităților publice din sfera executivului" și (b) actele administrative ale celorlalte autorități publice.

Pentru prima categorie art. 48 ne apare, în mod clar, ca fiind fundamentul contenciosului administrativ, iar pentru cele din categoria a doua, fie a unui contencios administrativ, fie a unui contencios judiciar de altă natură. Oricum, art. 48 trebuie coroborat cu art. 21 din Constituție; în cazul în care legile nu dau soluții și procedurile existente sunt considerate nesatisfăcătoare urmează a se aplica dispozițiile art. 21 privind accesul liber la justiție.[64]

Accesul la justiție, atât pentru prima categorie de acte administrative, cât și pentru cea de a doua, trebuie privit, totodată, și prin prisma alin. 2 al art. 48, care face trimitere la o lege organică, ce va stabili "condițiile și limitele exercitării acestui drept".

4. Relația executiv – administrație publică

Pentru a înțelege relația dintre "executiv", în sensul strict al termenului și administrația publică, trebuie să plecăm de la legislativ. Constituția noastră, spre deosebire de constituțiile altor țări (ex. Franța), după care Parlamentul dispune doar de un domeniu rezervat legii, consacră rolul Parlamentului de "unică autoritate legiuitoare a țării". Aceasta înseamnă, cum s-a relevat mai sus, că numai Parlamentul are prerogativa stabilirii de norme cu caracter primar. De aici, o consecință imediată, "executivul" și "administrația publică", chiar dacă adoptă norme, acestea nu pot fi decât **secundum legem și praeter legem**.

Pe de altă parte, delegarea legislativă ce i se dă Guvernului, în condițiile art. 114, nu înseamnă decât acordarea dreptului de a

64) Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Murau, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 240.

institui, emițând acte administrative (ordonanțe), norme cu putere de lege, în limitele și condițiile stabilite prin legea de abilitare. Ordonanța, pe toată perioda abilitării, rămâne act administrativ, putând fi atacată în fața instanței de contencios administrativ.

Prin urmare, chiar și atunci când "executivul", în speță Guvernul, adoptă norme cu putere de lege, el, de fapt, pune în aplicare o lege și anume legea de abilitare, pe care dacă o încalcă se ajunge în contenciosul administrativ. Dacă prin ordonanță se încalcă Constituția se poate, ridicându-se excepția de neconstituționalitate, ajunge în contenciosul constituțional, potrivit art. 144 lit. c din Constituție.

Am afirmat deja că sistemul nostru constituțional consacră un executiv bicefal. Președintele României, pe de o parte și Guvernul, pe de altă parte. Astfel, Președintele României, ca unul din șefii executivului: poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită (art. 86); poate lua parte, din proprie inițiativă, la ședințele Guvernului, în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice, precum și la cererea primului-ministru, în alte situații, prezidând ședințele de Guvern la care participă (art. 87); încheie tratate internaționale ce au fost, în prealabil, negociate de Guvern, supunându-le spre ratificare Parlamentului (art. 91 alin. 1); acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României la propunerea Guvernului; aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice, la propunerea Guvernului (art. 91 alin. 2); este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării (art. 92[65]); conferă decorații și titluri de onoare; acordă grade militare cele mai înalte (mareșal, general, amiral); numește în funcții publice; acordă grațierea individuală (art. 94). Majoritatea acestor

65) Potrivit art. 118, Consiliul Suprem de Apărare a Țării organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și siguranța națională, adică activitățile desfășurate de armată, poliție, serviciile de informații ale statului, precum și de celelalte componente ale forțelor armate. Coroborând art. 118 cu art. 62 alin.2 lit. f; art. 72 alin. 3 lit. d; art. 99 alin. 2; art. 115 alin. 2; art. 116 alin.2, putem califica acest organism drept "autoritate a administrației publice, autonomă față de Guvern, prezidată de Președintele României și supusă controlului parlamentar" (Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 268. Pe de altă parte, dacă avem în vedere că, potrivit legii organice a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, primul-ministru face parte dintre membrii acestuia vom ajunge foarte ușor la concluzia că în problemele de apărare a țării și siguranța națională. Președintele României este autoritatea statală cea mai importantă. Această poziție evocă, implicit, faptul că Președintele României este șef în executiv.

atribuții au un pronunțat caracter administrativ, în exercitarea lor Președintele României apărând nu numai ca șef al puterii executive, dar și ca autoritate a administrației publice.

Distinct de acestea, Președintele României are o serie de atribuții cu un pronunțat caracter politic (desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru și numirea Guvernului; adresarea de mesaje Parlamentului; dizolvarea Parlamentului; solicitarea referendumului; adoptarea de măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate, declararea stării de asediu sau a stării de urgență). Aceste atribuții sunt condiționate de consultări politice cu liderii grupurilor parlamentare (art. 85 coraborat cu art. 102 alin. 2, art. 89); de consultarea Parlamentului (art. 90); de aprobarea prealabilă a Parlamentului (art. 92 alin. 1); de aducerea neîntârziată la cunoștința Parlamentului (art. 92 alin. 3) sau de solicitarea încuviințării Parlamentului (art. 93, alin. 1). Rezultă că, logic, în exercitarea acestor atribuții, Președintele României "guvernează", adevărat sub control direct al Parlamentului și nu "administrează", chiar dacă emite tot acte individuale, ce sunt, cu puține excepții, contrasemnate de primul-ministru.

Cât privește Guvernul este imposibil să se facă o departajare a atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative pentru simplul motiv că în Constituția noastră, la fel ca în majoritatea constituțiilor moderne, nu este înscris un tabel al atribuțiilor sale. Legiuitorul constituant s-a limitat doar la precizarea rolului Guvernului. În acest sens art. 101 menționează că Guvernul, în baza programului politic (de guvernare) acceptat de Parlament "asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice". Dacă coroborăm acest text cu altele (art. 102 – investitura; art. 112 – moțiunea de cenzură etc.) ajungem la concluzia că, în realitate, Guvernul este organul care stabilește politica internă și externă a țării. Cu prilejul investiturii, candidatul la funcția de prim-ministru este obligat să vină cu un program politic, votul de investitură nu echivalează cu transformarea programului respectiv din program al Guvernului în program al Parlamentului, Parlamentul, prin votul acordat, și-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, potrivit art. 112, dacă motivele pentru care ea a fost acordată în investitură ulterior au dispărut.[66]

66) Mihai Constatinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 226.

Pe de altă parte, Constituția noastră consacră un capitol raporturilor Guvernului cu Parlamentul, ceea ce confirmă ideea de bază a doctrinei actuale, după care rolul politic al Guvernului se exprimă nu numai în sfera exclusiv executivă, ci și prin colaborare cu celelalte autorități publice, în special cu Parlamentul.[67] Hotărâtoare sunt în acest sens inițiativa legislativă și delegarea legislativă.

Prin Guvern, cum se exprimă un autor francez, se stabilește "colaborarea dintre executiv și parlament" el fiind "parlamentar prin origine și guvernamental prin funcție".[68]

Cu toate acestea, nu i se poate contesta Guvernului și calitatea de șef al puterii executive, de vreme ce are misiunea de a asigura realizarea politicii țării și a exercita conducerea centrală a administrației publice pe de o parte, iar Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, pe de altă parte.

Este un adevăr de necontestat, Guvernul este un organism rezultat din jocul politic, fiind, prin definiție, o autoritate publică, dar nu este mai puțin adevărat că el face și administrație, mai mult, exercită conducerea generală a administrației publice. Rolul politic al Guvernului în sfera executivului se realizează, de fapt, prin emiterea de norme, în baza legii, ce pun în mișcare (dirijează) vastul aparat al administrației publice.

Prin urmare, vom putea spune, că atât șeful statului, cât și Guvernul, se comportă, preponderent, ca "autorități politice" în raporturile cu Parlamentul. Orice relație, totodată, dintre Președintele României și Guvern, este de "natură executivă", care declanșează impulsuri politice în restul aparatului administrativ. În schimb, orice raport dintre Președintele României și autorități ale administrației specializate, pe care, după caz, le comandă sau le organizează, este de "natură administrativă".

Guvernul se află în următoarele raporturi administrative: a) de supraordonare față de ministere (alte organe centrale de specialitate cu rang de minister); b) de colaborare față de organele centrale de specialitate ce ființează ca autorități autonome; c) de tutelă administrativă față de consiliile județene, consiliile locale și primari.

Se subînțelege că serviciile descentralizate ale ministerelor din unitățile administrativ-teritoriale se află tot în raporturi de subordonare față de Guvern, o subordonare indirectă.

Convenim ca, în spiritul doctrinei occidentale contemporane, citate mai sus, să utilizăm expresia de "executiv" pentru a evoca,

67). Idem, pag. 224.

68) André Hauriou, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, Paris, 1967, pag. 210.

printr-o formulă generică, pe cei doi șefi ai "puterii executive", pe miniștri și alți demnitari.[69] De aici nu trebuie să se înțeleagă faptul că rolul constituțional al acestor autorități publice se reduce la clasica funcție a executivului. Nu mai puțin, atât Președintele, cât și Guvernul, sunt "șefi" (conduc, comandă, coordonează, organizează, controlează) peste structuri ale administrației publice, realizând legătura dintre lege (politic) și activitatea concretă de aplicare a legii, fie prin stabilirea unor norme subsecvente, dar în limitele legii, fie prin prestarea serviciilor publice care nu sunt interzise de lege.

Dacă analizăm sarcinile și prerogativele Președintelui României, în ansamblul lor, putem delimita următoarele funcții ale instituției prezidențiale: a) de reprezentare a statului; b) de garant al Constituției și mediator între puterile statului, între stat și societate; c) de șef al executivului.

Cât privește Guvernul, delimităm două mari funcții: a) de inițiator și realizator a politicii naționale și b) de conducere generală a administrației publice (șef al executivului).

Între Președintele României și Guvern nu există raporturi de subordonare, chiar dacă Președintele numește Guvernul și prezidează unele ședințe ale acestuia, ci raporturi de colaborare. Prin contrasemnarea de către primul-ministru a decretelor Președintelui practic, este implicat și Guvernul în realizarea sarcinilor executive ale Președintelui. Cei doi șefi ai executivului sunt obligați să negocieze. Totodată, contrasemnătura primului-ministru oferă posibilitatea unui control politic din partea Parlamentului, deoarece primul-ministru și Guvernul, în ansamblul său, răspund politic numai în fața Parlamentului, atât pentru activitatea, cât și pentru actele lor (art. 108 alin. 1 din Constituție). Dacă la această soluție mai adăugăm și posibilitatea Parlamentului de a suspenda din funcție pe Președinte (art. 95) conturăm argumente pentru calificarea regimului politic din țara noastră, ca fiind un regim semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat, apropiat de un regim parlamentar clasic.[70]

69) Față de dispozițiile Constituției după care Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică (art. 101 alin. 3) va trebui să admitem că sfera executivului nu se poate stabili făcând abstracție de legea de organizare și funcționare a Guvernului. Legea nr. 37/7 decembrie 1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României precizează că acesta este format din: primul-ministru, miniștri de stat, miniștri și secretari de stat". *În concluzie*, la ora actuală, executivul în România, ca funcții, este format din: Președintele României, primul-ministru, miniștrii și secretarii de stat.

70) Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Flori Vasilescu, Ioan Vida, **op. cit.**, pag. 184: Antonie Iorgovan, **Le systeme politique et constitutonnel de la Roumanie**, în A.U.B., 1992.

Sistemul bicefal la care ne referim ne apare, așadar, ca o garanție contra excesele de putere atât ale șefului statului, cât și ale Guvernului, o garanție a unui mecanism real democratic.

§ 4. DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN BAZA NOII CONSTITUȚII A ROMÂNIEI

1. Definiția generală

Noțiunea de administrație publică, față de precizările de mai sus, în accepțiunea formal-organică, evocă următoarele autorități publice: Președintele României, Guvenul, ministerele și alte organe subordonate direct Guvernului, organe centrale de specialitate autonome, instituții subordonate ministerelor, prefectul; organe locale de specialitate subordonate ministerelor și conduse de prefect; organe autonome locale (consiliul județean, consiliul local, primarul) și instituții subordonate acestora.

În sens material-funcțional noțiunea de administrație publică evocă acte juridice și operațiuni materiale prin care se execută legea, fie prin emiterea de norme subsecvente,[71] fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice.

Într-o formulare concentrată, administrația publică poate fi **definită ca ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice.**

Din definiție desprindem următoarele note dominante:

a) activitate realizată numai de autorități executive și administrative pe care le intitulăm **autoritățile administrației publice;**

b) activitate de aducere la îndeplinire a legii (ceea ce înseamnă și adoptarea de acte normative cu forță juridică inferioară legii) sau, după caz, de organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice;

c) activitate ce se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor, acordate de Constituție și legi, ce fac

71) Tradițional această dimensiune a administrației de stat era evocată prin expresia "organizarea legii" (R.Ionescu, **op. cit.**, pag. 7, 10-12.)

să prevaleze interesul public (general) atunci când este în conflict cu interesul particular.

Având în vedere exigențele logicii formale și varietatea terminologiei din doctrina de drept public, apreciem că pentru o mai bună înțelegere a concepției noastre, asupra administrației publice sunt necesare explicații mai ample.

Se știe că orice definiție trebuie să arate genul proxim și diferența specifică.

Chiar dacă nu este exprimat expres, din definiție rezultă că administrația publică este o specie a **activității publice**, o formă a vieții publice. La acest sfârșit de secol și de mileniu viața publică este din ce în ce mai complexă, cum s-a văzut și din doctrina comparată prezentată; o parte a acesteia este evocată, constant, prin noțiunea de administrație publică, ceea ce înseamnă că, în mod real obiectiv, există și fenomenul corespunzător.

Mai departe, cum încadrăm această activitate, prin prisma categoriilor clasice ale dreptului public sau prin prisma tezelor actuale este o altă problemă care, evident, nu este numai a dreptului administrativ.

Față de cele subliniate anterior nu se mai poate spune că administrația publică este clasicul "executiv" sau "formă fundamentală de activitate a statului", cum se susținea pe baza Constituției din 1965.

Administrația publică de azi nu mai poate fi clasicul "executiv" pentru simplul motiv că "fenomenul executiv" a devenit altul. La ora actuală, ținându-se seama de noile realități constituționale, doctrina operează cu noțiunea de "executiv" pentru a evoca activitatea publică, ce nu este nici legiferare și nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu **origine publică**, care impulsionează administrația publică, formând, de fapt, conducerea acesteia. Administrația publică nu mai este nici formă de realizare a puterii de stat (sau formă fundamentală de activitate a statului) pentru că în sistemul democratic al Constituției României din 1991, ca dealtfel în sistemul tuturor constituțiilor democratice, nu numai statul este persoană morală de drept public. Față de reglementările din țara noastră, această calitate în mod neîndoielnic aparține și unităților administrativ-teritoriale. Administrația locală, în baza principiului autonomiei locale, este, ca esență, administrație publică și nu administrație de stat. Faptul că unele autorități administrative prin care se realizează autonomia locală au și atribuții de administrație de stat nu înseamnă că toată activitatea lor este statală. Altfel, instituția autonomiei locale ar fi o pură ficțiune, cum a fost în România

socialistă. Nu mai puțin, autonomia locală nu poate însemna "stat în stat", motiv pentru care în toate sistemele democratice din lume întâlnim "tutela administrativă" (controlul reprezentanților Guvernului sau chiar al șefului statului asupra autorităților administrative autonome locale, cu drept de atac în contenciosul administrativ).

Diferența specifică ar putea fi comentată prin referire la: a) subiectele care realizează administrația publică din sfera autorităților publice; b) conținutul administrației publice și c) scopul administrației publice.

2. Autoritățile care realizează administrația publică.

Subiectele care fac administrația publică se pot grupa după cum urmează:

a) cei doi șefi ai executivului (Președintele României și Guvernul);

b) ministerele și alte organe centrale subordonate Guvernului;

c) organe centrale de specialitate care nu sunt în subordinea Guvernului (autorități administrative centrale autonome);

d) instituții bugetare, regii autonome și societăți comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional, ministerelor;

e) instituții bugetare, regii autonome și societăți comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional, organelor centrale autonome;

f) prefectul;

g) comisia administrativă județeană;

h) organele locale de specialitate subordonate ministerelor și conduse de prefect;

i) organe autonome locale (consiliul județean, consiliul local, primarul);

j) instituții bugetare, regii autonome și societăți comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional, consiliului județean ori consiliului local.

În definiție se enumeră numai autoritățile publice de bază ale organizării administrației publice (organele de vârf, administrația ministerială, administrația centrală autonomă, administrația locală autonomă), dar se adaugă: "și după caz, structurilor subordonate acestora". Se subînțelege că această precizare nu este valabilă pentru toate "autoritățile publice de bază", așa cum le-am definit mai sus, ci de la caz la caz. Spre pildă, în cazul Președintelui României nu se poate vorbi de "structuri administrative subordonate", evident în sens de organ al administrației publice. Faptul că el numește

Guvernul, numește în funcții publice, prezidează ședința de Guvern, este președintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării etc. nu transformă autoritățile administrative pe care le numește sau le conduce în organe subordonate ierarhic, în sensul strict al termenului (organic).

Subordonarea administrativă, în sensul organic, presupune: a) dreptul de organizare a autorității inferioare; b) dreptul de a-i transmite instrucțiuni obligatorii; c) dreptul de supraveghere generală a activității; d) dreptul de numire a conducătorilor; e) dreptul de tragere la răspundere prin aplicarea sancțiunilor administrativ-disciplinare; f) dreptul de control al activității, cu posibilitatea de anulare a actelor.[72]

În literatura juridică se teoretizează și o subordonare funcțională, care cuprinde numai unele din elementele subordonării organice, existând, însă deosebiri de păreri cu privire la numărul acestora. De fapt, prof. Romulus Ionescu înțelege subordonarea funcțională ca fiind subordonarea pe linie verticală (adică între organele de aceeași competență materială, dar cu o competență teritorială diferită) care ar cuprinde: a) îndrumarea activității organelor subordonate, prin acte normative sau individuale; b) sprijinirea organelor subordonate pentru a putea să-și realizeze atribuțiile; c) supravegherea permanentă a activității și d) controlul posterior al actelor emise, cu posibilitatea anulării.[73]

Dacă rămânem la aceste elemente, fără să eliminăm dreptul de anulare, este clar că față de Președintele României nici un organ al administrației de stat nu se subordonează funcțional, cu atât mai mult nu poate fi vorba de o subordonare organică.

Constituția, în art. 115 precizează că ministerele se pot organiza numai în subordinea Guvernului, iar organele centrale de specialitate cu altă denumire (evident și alt regim juridic; în primul rând, conducătorul lor nu este membru al Guvernului) se pot organiza: a) în subordinea Guvernului; b) în subordinea ministerelor și c) ca autorități administrative autonome. Cele care se organizează ca autorități administrative autonome, logic, nu pot fi în subordinea nici a șefului statului. Desigur, ele trebuie să respecte hotărârile Guvernului, deoarece acesta exercită conducerea generală a administrației publice", (art. 101), ca orice organ administrativ, potrivit art. 110, se află sub control parlamentar, iar actele lor, în baza art.48,

72) Romulus Ionescu, **op. cit.**, pag. 68-69; Antonie Iorgovan, **Drept administrativ și știința administrației**, 1983, pag. 96-100 (În continuare, această lucrare se va cita în forma prescurtată A. Iorgovan, **Drept administrativ**, 1983).

73) R. Ionescu, **op.cit.**, pag. 69.

sunt susceptibile de atac în fața instanțelor de contencios administrativ. Constituția noastră nu admite constituirea de organe administrative nici "în subordinea" și nici "pe lângă", Președintele României.

În schimb, în cazul Guvernului, formularea "structurii subordonate" relevă atât subordonarea **directă** a organelor centrale (ministere, alte organe de specialitate) ori a celor locale (prefectul), cât și subordonarea indirectă (prin ministere, alte organe centrale) a unor instituții centrale și locale.

Pe de altă parte, în cazul ministerelor (altor organe centrale), autorităților administrative autonome centrale sau, după caz, autorităților administrative autonome locale, expresia la care ne referim evocă atât o subordonare organică, cât și o subordonare funcțională, după cum este vorba de organe administrative propriu-zise, de regii autonome sau de societăți comerciale.

3. Noțiunea de putere publică, serviciu public și interes public.

Noțiunea de putere publică, cum s-a remarcat anterior, evocă prerogativele (adică drepturile speciale, exorbitante) pe care le are organul administrativ, în sens de autoritate ce reprezintă și apără interesul general (public), care obligatoriu trebuie să se impună celui particular. Aceste prerogative rezultă din Constituție și legile organice, pe ele se fundamentează capacitatea de drept public a organelor administrative. În virtutea acestei capacități, organele administrative emit acte de autoritate, care se execută din oficiu și aplicând direct, dacă este nevoie, măsuri administrative de constrângere cu caracter preventiv, sancționator sau de executare silită. Nici o altă autoritate publică nu are prerogativa aplicării directe a măsurilor de acest gen. De fapt, organele, administrative pun în aplicare și sancțiunile penale stabilite de instanțele judecătorești prin hotărâri definitive.

Este de observat că "regimul de putere publică", într-un sistem constituțional democratic, nu exclude, dimpotrivă, presupune, existența la îndemâna celor administrați a unor căi de atac. Tocmai de aceea, contenciosul administrativ este privit ca o dimensiune a regimului juridic de putere publică și nu ca un element exterior acestuia.

Definiția scoate în evidență faptul că "regimul de putere publică" este factor comun și pentru "aducerea la îndeplinire a legilor" și pentru "prestarea de servicii publice, în limitele legii". Expresia "aduc la îndeplinire legile" are cel puțin următoarele semnificații: a) legea este "plafonul administrației publice; b) principiul

legalității este principiul fundamental al administrației publice; c) aplicarea legii presupune și adoptarea de acte normative de către administrație (organizarea executării legii); d) actele administrative normative au forța juridică inferioară legii și se ierarhizează în funcție de poziția și competența organului de la care emană; e) orice act individual sau orice operațiune materială (pavarea unei străzi, transportul de persoane, dirijarea circulației, constrângerea la tratament medical în cazul bolilor transmisibile, blocarea bunurilor care nu corespund calitativ, sacrificarea animalelor bolnave pentru a împiedica extinderea epizootiei, eliberarea unei autorizații, aplicarea unei sancțiuni etc.), reprezintă o exercitare la cazul concret a legii. Cu alte cuvinte "îndeplinirea legii" presupune atât o activitate de organizare, **de pregătire a executării**, cu caracter normativ (hotărâri, circulare, instrucțiuni de la Guvern în jos), cât și o activitate **de executare la cazul concret** (emitere de acte unilaterale, încheiere de contracte, efectuarea de operații materiale).

După cum se exprimă și autorii germani, ordinea publică, securitatea publică, interes public, bunuri publice, serviciul public sunt noțiuni care depind de scopurile politice, sensul lor putând să se modifice odată cu schimbarea concepțiilor politice, motiv pentru care trebuie să se ajungă la "o convenție" cu privire la sensul lor; noțiunea de "serviciu public", fiind considerată uneori desuetă. Ceea ce își pot permite autorii francezi, plecând de la dispozițiile constituționale, de la istoria evoluției administrației active și a contenciosului administrativ din Franța, nu înseamnă că trebuie extrapolat cu orice preț.

Noțiunea de **serviciu public** la noi, nu numai că nu și-a pierdut importanța, ci dimpotrivă în spiritul noilor reglementări democratice a redevenit o noțiune de bază a dreptului administrativ.

Prin serviciu public noi înțelegem activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice pentru a satisface nevoi sociale în interes public.

Nevoile sociale sunt enorme, ele diferă după cele mai variate criterii: geografice, culturale, economice, vârstă, sex, grad de civilizație etc. Administrația publică, obiectiv, nu-și poate propune decât rezolvarea acelor nevoi care particularizează la un moment dat un interes public, ceea ce presupune o valorizare de către puterea politică și fixarea unor coordonate legislative. Este clar că sfera nevoilor sociale în interes public, ca și prioritățile administrației de a organiza sau autoriza activități pentru satisfacerea acestora se modifică în funcție de programul politic al forțelor care cuceresc puterea politică, dar de aici până la a contesta fenomenul ca atare și impor-

tanța noțiunii de serviciu public este o distanță prea mare.

Ca atare, expresia din definiție "se prestează servicii publice" are un sens mai larg, atât prestarea propriu-zisă a activităților de interes public, cât și autorizarea desfășurării acestor activități de către persoane private, stabilimente de utilitate publică din perioada interbelică. Accentuăm asupra formulării și raționamentului, nu **orice activitate de interes public** este serviciu public, ci numai acele activități ce sunt necesare pentru satisfacerea unor nevoi sociale **apreciate de puterea politică** astfel ca fiind de interes public. Ridicarea unei nevoi sociale la "rangul" de interes public presupune și o consacrare legislativă a "limitelor" acțiunii administrației publice. Atâta timp cât nu există o minimă reglementare legală, strict tehnic juridic, nu suntem în prezența interesului public și autoritățile administrației publice constituționale nu au nici o obligație juridică.

Într-un sistem democratic, mai ales în condițiile exploziei tehnicii actuale, legea trebuie să cuprindă doar informații strict necesare pentru a contura dimensiunile și, mai ales, sensul deciziei politice. Este motivul pentru care în definiție am folosit expresia "în limitele legii" și nu alte expresii, cum ar fi: "în limitele și condițiile stabilite de lege"; "pe baza legii" etc.

Expresia "în limitele legii" evocă, ca idee, principiul după care "totul este permis dacă nu este interzis de lege".

PARTEA II
DREPTUL APLICABIL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I
MARILE SISTEME DE DREPT APLICABILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

§ 1. PRELIMINARIILE METODOLOGICE. ORIGINEA DREPTULUI ADMINISTRATIV ȘI IDENTITATEA MARILOR SISTEME

1) Administrația publică ca fenomen (fapt) social, implicit ca specie a activității publice se află, ca orice complex de relații sociale, sub incidența unor norme juridice. Ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice reprezintă "dreptul aplicabil administrației publice".

Este nesemnificativ să spunem că administrația este supusă unei reglementări juridice - remarcă un autor contemporan – deoarece greu poate fi altfel. "Din moment ce există instituții administative diferențiate – ceea ce este probabil inerent naturii însăși a statului – este de neconceput ca ele să nu comporte un minimum de reglementare juridică, atât pentru a defini structurile, cât și pentru a stabili principiile și modalitățile subordonărilor față de puterea politică: o administrație non-juridică ar fi un nonsens".[1]

Încă din antichitate s-a pus problema de a ști dacă aceste norme juridice, acest ansamblu normativ se constituie într-un regim special, derogatoriu de la dreptul comun sau, dimpotrivă, el este dreptul comun.

După cum se știe, romanii au făcut divizarea dreptului în drept public și drept privat, rămânând celebru textul lui Ulpian prin care se conturează criteriile acestei distincții: **publicum Ius est quod ad**

1) Jean-Marie Auby, **Le milieu juridique**, în Traité de science administrative, pag. 177.

statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem (dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar cel privat la interesele particularilor).[2]

Această distincție, care s-a menținut până în vremurile noastre, adevărat cu nuanțări de la o epocă la alta, de la un sistem la altul (în dreptul socialist ea nu a fost admisă) a stat, practic, la baza preocupărilor cu privire la calificarea dreptului aplicabil administrației de stat.

Nu trebuie înțeles că la romani s-a conturat o concepție foarte clară cu privire la această problemă, efect firesc al confuziunilor care au existat în antichitate, în general, ca și apoi în tot evul mediu, între ceea ce doctrina modernă a denumit puterile statului (legislativă, executivă și judecătorească).

Această stare de confuzie între legislativ, executiv și judecătoresc, în statul sclavagist a făcut ca nici dreptul public să nu poată fi delimitat și conceptualizat la nivelul dreptului privat. Cert este că în lucrările actuale, prezentarea ramurilor dreptului public roman se face utilizându-se criterii moderne "întrucât criteriile romane de sistematizare nu au supraviețuit în această materie".[3] De vreme ce în societatea romană, ca și în cea medievală, puterea de stat nu se realiza prin forme fundamentale de activitate riguros delimitate unele de altele (activitatea legislativă, executivă și judecătorească, se exercită de regulă, de către aceleași organisme de stat), este lesne de înțeles de ce nici în planul doctrinei și nici al reglementării juridice nu se realiza o atare distincție. De aici, dificultatea analizei dreptului public roman și necesitatea de a apela, cum remarcam mai sus, la criteriile pe care ni le oferă știința dreptului în prezent (mai precis din perioada modernă, până la ora actuală).

Într-o atare viziune metodologică, prima dintre "ramurile" dreptului public roman, este considerată a fi **dreptul administrativ**. Dacă admitem acest punct de vedere, promovat la noi, îndeosebi de Prof. E. Molcuț,[4] înseamnă că **ab originem** dreptul administrativ este anterior dreptului constituțional, cel puțin în spațiul de influență a

2) Reprodus după E. Molcuț, **Drept privat roman**, T.U.B., 1982, pag. 3.

3) E. Molcuț, **op. cit.**, pag.21.

4) "Într-adevăr, atât senatul cât și magistrații (în epoca republicii), iar mai târziu împăratul, senatul și magistrații, aveau importante atribuții de domeniul executării dispozițiilor cuprinse în legi sau alte izvoare de drept și care se refereau la organizarea și realizarea în concret a puterii politice deținută de către proprietarii de sclavi. Pe de altă parte, în special în epoca republicii, constatăm că există anumite magistraturi care au atribuțiuni aproape în exclusivitate de domeniul administrației publice. Iată de ce se poate afirma că dreptul public roman cunoaște o categorie distinctă de norme juridice, norme referitoare la organele administrației

dreptului roman. Avem, desigur, în vedere dreptul constituțional, în accepțiunea actuală a termenului, care, cum se exprimă specialiștii în materie, este o ramură relativ tânără, apărând după adoptarea primelor constituții, în sensul de lege fundamentală a unui stat ce cuprinde norme investite cu forță juridică supremă.

Mergând pe această linie de idei, vom putea spune, fără teama de a greși, că dreptul administrativ, ca formă de manifestare a lui **Ius publicum**, are o vechime comparabilă cu cea a dreptului civil. Desprinderea dreptului administrativ din dreptul public (unde era plasat, alături de dreptul constituțional), în majoritatea țărilor Europei continentale, la finele secolului XIX, ne apare, așadar, ca o negare a negației și nu pur și simplu ca fiind "actul de naștere" al unei noi ramuri de drept. De fapt, în secolul XIX, prin această operație de separare a administrativului de constituțional, se marchează, nu momentul instituirii normelor de drept administrativ, ci momentul constituirii ramurii științei dreptului care are ca obiect cercetarea acestor norme.

Dreptul administrativ, ca ansamblu de norme, apare practic, odată cu statul, știința dreptului administrativ, implicit noțiunea de drept administrativ, se conturează, mult mai târziu, cum s-a văzut, în secolul XIX.

2) Desigur, o atare judecată este valabilă numai pentru spațiul Europei continentale, deoarece în zona dreptului anglo-saxon, multă vreme s-a contestat existența unui Drept administrativ, considerându-se, cum vom vedea, că dreptul comun (common-law), se aplică deopotrivă administrației (autorităților) ca și particularilor.

Tocmai de aceea, în lucrările de specialitate juridică, din Anglia, de exemplu, o bună perioadă de timp, a fost preferată formula "Law of Public Administration" în locul celei de "Administrative Law", aspect asupra căruia vom reveni.

Această realitate, efect firesc al condițiilor în care s-au format marile sisteme de drept,[5] n-a rămas fără consecințe asupra cercetării "dreptului aplicabil administrației de stat" în perioada con-

statului, la sfecificul activității lor, precum și la interesele de clasă ce urmează a fi realizate prin această activitate.

Erau investiți cu dreptul de a administra (protesta) următorii magistrați: cenzorii, questorii și edilii curuli" (E. Molcuț, **op. cit.**, pag. 21 și opiniile acolo citate, notele 56-61).

5) Vezi cu privire la sistemele de drept, V.D. Zlătescu, **Geografia juridică contemporană**, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1981.

temporană, atât din perspectiva științei administrației, cât și din cea a științei dreptului.

Astfel, în lucrările de știința administrației, inclusiv în celebrul tratat francez, s-a introdus expresia de **mediu juridic**, (considerându-se a fi cea mai potrivită pentru a evoca elementele comune ale realităților diferite dintr-un sistem sau altul de drept), analizându-se relația dintre administrația de stat și "mediul juridic". se apreciază, astfel, că administrația de stat se realizează într-un mediu juridic, fiind, la rândul ei, un asemenea mediu. "Administrația de stat, așa cum apare ea în societatea modernă, constituie un mediu juridic, expresie și instrument al unor multiple reguli de drept. Prezentând administrația drept un sistem de norme, doctrina tradițională a adoptat o viziune care, fără a fi inexactă, a ajuns, prin caracterul ei parțial, la o deformare a realităților administrative".[6]

Într-adevăr, în cursurile tradiționale de drept administrativ, relația administrație de stat-drept se reducea la cercetarea problematicii dreptului administrativ, de regulă, spunându-se că obiectul administrației publice (în sensul de sfera de relații sociale), coincide cu obiectul dreptului administrativ.[7] Alți autori de drept administrativ, adevărat, în lucrări mai recente, admit teza că relațiile sociale din cadrul administrației publice nu sunt reglementate numai de dreptul administrativ, ci și de norme aparținând altor ramuri de drept, drept civil, drept financiar, dreptul familiei, dreptul muncii etc.[8]

Este aici problema opticii de abordare a cercetării "armături juridice a administrației de stat", dar și problema corelației (raportului) dintre obiectul administrației de stat și obiectul dreptului administrativ, pe de o parte, respectiv dintre dreptul administrativ și alte ramuri de drept, pe de altă parte.

Cât privește aceste corelații, este lesne de înțeles că o soluție sau alta depind, în primul rând, de modul în care se înțelege conținutul și sfera administrației publice. Varietatea de opinii existente în literatura de specialitate, cu privire la noțiunea de administrație, de executiv, în general, firește, a condus și la opinii diferite cu privire la

6) Jean-Marie Auby, **Le mileu juridique**, în Traité de science administrative..., pag.175. Vezi și Al. Negoiță, **Știința administrației**, p. 40 și urm.

7) La noi, în ultimii ani, acest punct de vedere a fost susținut îndeosebi de prof. R. Ionescu (**op. cit.**, pag. 23-24).

8) Vezi, pentru literatura românească mai recentă V. Gilescu, **Drept administrativ** (1974) pag. 10 și urm.; Al. Negoiță, **Drept administrativ și elemente de știința administrației**, 1981, pag. 26 și urm.

relația administrație-drept (obiectul dreptului administrativ, categoriile de raporturi etc.).

Pe de altă parte, soluțiile asupra acestei relații sunt influențate și de orientările cu caracter general asupra criteriilor de delimitare a ramurilor de drept. Asupra acestor criterii nu există o unanimitate de vederi; tezele merg de la o extremă la alta, adică de la exacerbarea importanței a cât mai multor criterii, postulându-se, ca tendință a evoluției dreptului, proliferarea ramurilor, până la contestarea valabilității vreunui criteriu, susținându-se, inclusiv la noi în țară, că divizarea dreptului pe ramuri, ar fi desuetă.[9]

3) Raportându-ne la dreptul care s-a aplicat administrației, începând cu epoca modernă, în diferite state, vom identifica două mari sisteme (tipuri): tipul anglo-saxon și tipul francez. Această concepție, mult timp a dominat literatura de specialitate, apărând ca o veritabilă constantă și a doctrinei administrative cu caracter juridic. Trebuie reținut că atât în cadrul tipului anglo-saxon, cât și în cadrul tipului francez, au intervenit, în perioda interbelică, precum și după cel de-al doilea război mondial, o serie de mutații, încât fiecare tip a îmbrăcat forme specifice naționale. Tocmai de aceea considerăm necesară prezentarea atât a trăsăturilor dominante pentru fiecare tip în parte, cât și a particularităților naționale, respectiv ale perioadei actuale.

§ 2. SISTEMUL (TIPUL) DE DREPT ANGLO-SAXON

Două trăsături individualizează acest tip de drept aplicabil administrației de stat, față de tipul francez și anume: a) normele care-l alcătuiesc sunt norme ale dreptului comun (civil în sensul larg al termenului); b) litigiile administrative sunt soluționate de către instanțele judiciare de drept comun și nu de către instanțe speciale de contencios administrativ.

Aceste trăsături le regăsim, cum avertizam mai sus, numai în linii generale și la ora actuală. De altfel, ele s-au aflat în plenitudinea semnificațiilor lor, atât în Anglia cât și în S.U.A., doar până în a doua jumătate a secolului XIX, când reformele administrative locale din Anglia, cât și în S.U.A., marchează procesul de instituire a unor norme juridice speciale, derogatorii de la dreptul comun – normele de drept administrativ.

9) Vezi pentru acest ultim punct de vedere, M.N. Costin, **Marile Instituții ale dreptului civil român**, vol. I, Cluj-Napoca, 1982, Introducere.

1. Particularități ale dreptului administrativ în Anglia

Autorii englezi, încă în secolul XIX, propuneau clasificarea sistemelor juridice ale statelor în două categorii, după cum conțineau sau nu un drept administrativ, țările care nu aveau drept administrativ fiind considerate (în principal) Marea Britanie și S.U.A., iar în sfera celor care aveau un asemenea drept erau incluse țările de limbă latină.(10

Promotorul acestui punct de vedere a fost prof. A.V. Dicey în lucrarea "Introductory to the study of The Law of the Constitution", apărută în 1885.(11

"În Anglia – scrie Dicey – ideea egalității subiectelor din toate clasele, în fața legislației administrative și a Curților, a fost împinsă la extrem. Pentru noi, orice funcționar oficial, începând de la primul-ministru și până la un colector de taxe, se află sub aceeași responsabilitate față de actele pe care le fac fără vreo justificare legală, ca orice cetățean.

Rapoartele cu cazurile în care funcționarii oficiali au încălcat legea sunt aduse în fața Curților, iar împricinații sunt sancționați, fiind obligați să plătească, pagubele de actele pe care le-au făcut, în timpul exercitării funcției lor, cu încălcarea legii.

Un guvernator, un secretar de stat sau un ofițer, și toți ceilalți subordonați aflați sub comanda lor, sunt la fel de responsabili de faptele lor; pentru fiecare act săvârșit nu sunt privilegiați în comparație cu persoanele neoficiale".(12

Ideea egalității de tratament dintre funcționarii administrativi și cetățenii de rând, conduce, susține acest autor, la aplicarea dreptului comun asupra administrației de stat și nu a unui drept special – dreptul administrativ "cunoscut sub o formă sau alta în

10) Vezi pentru amănunte J. Popovici, **Anglo-saxon Methods of Public Administration**, extras din Boston University Law Review, vol. XVI, nr. 3, iunie 1936; W.Ivor Jennings, **Principes generaux de droit administratif anglais**, în Revista de Drept public nr. 2/1983, **The law and the constitution**, University of London Press. London 1933, pag. 159-211; H.J. Laski, **Reflections on the Constitution** Manchester University Press, 1951, pag. 95-120; 172-188.

11) Sub redacția autorului lucrarea a cunoscut, până în 1917, opt ediții; reeditările ulterioare reproduc textul din 1917, ultima fiind în 1939 cu titlul: "Introduction to the law of the constitution" (Vezi Andre de Laubadere, **Traité élémentaire de droit administratif**,vol. I, Ed. 1970, p. 98, nota nr.2).

12) A.V.Dicey, **Introductory to the study of The Law of the Constitution**, 1885, pag.177-178.

sistemul legislativ al majorității statelor continentale dar necunoscut ca atare în terminologia legislației engleze".[13]

Inexistența în limba engleză a unui termen echivalent satisfăcător al expresiei "droit administratif" din limba franceză, subliniază Dicey, își are originea în faptul că englezii nu cunosc fenomenul însuși. "În Anglia și în țări ca Statele Unite, cu o civilizație formată de la sursele engleze, sistemul dreptului administrativ și principiile pe care el se bazează sunt necunoscute".[14]

Autorul la care ne referim apreciază, totodată, că sistemul dreptului aplicabil administrației de stat în Anglia este total diferit de cel din Franța și datorită aplicării, în Franța, a principiului separației puterilor, pe care el îl supune unei critici severe, demonstrând că doctrina lui Montesquieau nu este limpede, clară, pe de o parte, și că ea a fost răstălmăcită, neînțeleasă, exagerată sau aplicată eronat de oameni de stat francezi, pe de altă parte. Aceștia, mai ales în perioada revoluției, au căutat ca din doctrina lui Montesquieau, să surprindă inconvenientele ce rezultă din "interferarea problemelor statului", ceea ce exprimă dorința lor de a spori puterea guvernului central.[15]

În orice caz, se subliniază de prof Dicey, principiile și practica Constituției engleze, nu sunt în acest sens, dimpotrivă, "suveranitatea parlamentului este din punct de vedere legal caracteristica dominantă a instituțiilor noastre politice".[16]

Astfel, după cum precizează un alt autor englez, între dreptul fundamental și dreptul comun, n-a existat niciodată o distincție marcantă, din contră, dreptul public n-a fost decât o parte a dreptului comun (astfel cum a fost dezvoltat și modificat de legislație), motiv pentru care juriștii englezi când au început să clasifice dreptul nu și-au dat seama că o parte trebuie să se cheme "drept administrativ".[17] Așa se explică de ce juriștii secolului XIX, în tratatele de drept constituțional, includ și aspectele care, în țările latine, formau materia cursurilor de drept administrativ.

13) Idem, pag. 180.
14) Idem.
15) Idem, pag. 186.
16) "Parlamentul înseamnă, în limbajul unui avocat, regele, Camera Lorzilor și Camera Comunelor... În principiu Suveranitatea Parlamentuli înseamnă nici mai mult nici mai puțin că Parlamentul, astfel definit, are dreptul de-a face sau nu, oricând, o lege. Mai mult decât atât, nici o persoană sau un grup de persoane nu au un drept recunoscut de legea engleză, de a se situa în afara legislației Parlamentului" (A.V. Dicey, **op. cit.**, pag. 35-36).
17) W.Ivor Jennings, loc. cit.

Autor din generația interbelică, Jennings ajunge, totuși, la concluzia că situația respectivă reprezintă o confuzie pe care încearcă să o lămurească prin invocarea a două cauze principale: a) absența unei constituții scrise, și b) particularitățile exercitării administrației locale (guvernământ local).

Referindu-se la "guvernământul local", se reține că până la reformele administrative din a doua jumătate a secolului XIX (1867, 1871, 1875, 1888), aceasta era exercitat de către judecătorii de pace, nefăcându-se distincție între "administrația justiției și administrația altor servicii". Datorită acestei situații, legislația administrativă locală, care era un fenomen real, chiar și înainte de 1888, când au încetat funcțiile administrative ale judecătorilor de pace, n-a fost, totuși, studiată sub titulatura de drept administrativ, ca disciplină autonomă.

Este de menționat că teza după care în Anglia a existat un drept administrativ, în pofida faptului că doctrina și jurisprudența nu l-au recunoscut, a grupat un număr important de autori. Interesant este de reținut că însuși Dicey se raliază acestui punct de vedere în unele din ultimile sale studii.[18]

Cu toate că nu s-a conturat până la ora actuală o "jurisdicție administrativă", în sensul continental al termenului, dreptul administrativ din Anglia, a cunoscut o dezvoltare considerabilă în secolul nostru, efect firesc, cum se exprimă Jennings, al "enormei extensii a puterilor administrației...".

Această "extensie", însă, nu a fost totuși atât de puternică încât să se învingă conservatorismul britanic, de vreme ce și în prezent dreptul administrativ se predă în facultățile de drept, împreună cu dreptul constituțional sub denumirea "Constitutional and Administrative Law".[19]

Partea a VI-a a acestei lucrări este intitulată expres **Dreptul administrativ**, cuprinzând subtitluri de genul: Guvernământul local; Corporațiile publice; Legislație delegată; Jurisdicțiile administrative;[20] Controlul judiciar asupra autorităților publice etc.

18) A.V. Dicey, **The Developement of Administrative Law in England**, Law Quarterly Reviw, 1915, pag. 148; Vezi pentru amănunte și I. Toma, **Introducere în știința administrației**, pag. 25.

19) Vezi O. Hood Phillips and Paul Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, six-th edition, Londra, Sweet-Maxwell, 1978.

20) Prin jurisdicție administrativă sau justiție administrativă se desemnează varietatea de căi prin care se soluționează litigii "în afara curților ordinare", deși este foarte dificil să se stabilească exact care sunt aceste organisme. Ceea ce este important de semnalat e faptul că în sfera jurisdicției administrative intră și tribunalele

2. Particularitățile dreptului administrativ în S.U.A.

Este de subliniat că teza după care în țările anglo-saxone nu există un drept administrativ, în sensul dreptului administrativ francez, este susținută și de autori nord-americani. Totuși, nu se poate spune că americanii au negat existența unui drept administrativ, ca drept derogatoriu de la dreptul comun, cu vehemența autorilor englezi. **Există un fel de convenție a oamenilor de știință, potrivit căreia formarea primei agenții Independente-Comisia Comercială Interstatală (I.C.C.), reprezintă momentul nașterii dreptului administrativ american, în sensul modern al termenului.** Cert este că în lucrările actuale de drept administrativ, în partea consacrată istoriei dreptului administrativ, se lasă a se înțelege că dreptul administrativ a parcurs mai multe etape de evoluție. Astfel, cea mai des întâlnită teză este aceea după care dreptul administrativ în S.U.A. a cunoscut cinci perioade mari: (1) în care se aplicau antecedentele engleze la experiența americană, (până la 1875); (2) perioada de conturare (formare) a modelului american tradițional (1875-1930); (3) perioada "noului drum" (The New Deal), între 1930-1945; (4) perioada aplicării actului administrativ de procedură și a maturizării modelului tradițional, 1946-1965; (5) perioada de critică și transformare a procesului administrativ, după 1965.[21]

În cele ce urmează, vom reține atenția asupra stadiului de dezvoltare a dreptului administrativ în perioada actuală, având ca material bibliografic de bază o lucrare publicată în 1980.[22]

administrative (tribunalele speciale) în număr de aprox. 2.000, cuprinse în peste 50 de tipuri, create, în principal, din "considerente tehnice". "Multe dintre problemele asupra cărora trebuie să se decidă sub legislația modernă au nevoie de un expert în materie". Printre motivele ce stau la baza înființării acestor tribunale în lucrare se mai menționează" ieftinătatea; operativitatea, flexibilitatea și rapiditatea informării (vezi pt. dezvoltări pag. 575 și urm.).

21) Vezi cu titlul de exemplu Stephen G.Breyer, Richard B.Stewart, **Administrative Law and Regulatory Policy**, Stille, Brown and Compant, Boston and Toronto, 1979, pag. 8-20; Vezi cu privire la semnificațiile ultimei perioade și Erbest Gellhorn, Glen O. Robinson, **Perspectives on Administrative Law** (Perspective în dreptul administrativ), Columbia Law Review, nr. 4, May, 1974, pag. 771-800. A se vedea cu privire la dreptul administrativ din a patra perioadă tratatul în patru volume al prof. Kenneth Culp Davis de la Universitatea din Chicago, **Administrative Law Treatise**, West Publishing Co, 1958, iar pentru literatura din ultima perioadă, Ernest Ghellhorn, Roland M.Levin, **Administrative Law and Process**, West Publishing Company, 3rd Ed. 1992.

22) Glen O.Rominson, Ernest Gellhorn, Harold H.Bruff, **The Administrative Process**, Second Edition, America Casebook Serie, S.T. Paul Min West Publishing Co. 1980.

Noțiunea centrală a dreptului administrativ american este aceea de "agency", care desemnează un organ administrativ în general, organ ce poate fi denumit comisie, departament, autoritate, birou, funcționar, administrator, corporație, divizie, organ sau chiar agenție. "Alegerea numelui nu se leagă de nimic esențial și de obicei această alegere a fost făcută în întregime întâmplător..."[23]

Procesul administrativ este complexul de metode prin care organele administrației își realizează sarcinile, inclusiv emiterea de acte normative. Tocmai de aceea și în lucrările lui Davis, dreptul administrativ este înțeles ca fiind, în primul rând, dreptul referitor la procedurile și procesele agențiilor.

Procesul administrativ este înțeles ca o unitate în diversitate, se susține, astfel, că nu există un **unic proces administrativ**, cu toate că problemele administrative se repetă și că "experiența dezvoltată într-o agenție este adeseori aplicabilă și altora. Legea de procedură administrativă (A.P.A.) se aplică "aproape tuturor agențiilor, iar comandamentele constituționale se aplică tuturor".

Tocmai de aceea s-a conturat tendința autorilor din ultimii ani de a include în cursurile de drept administrativ explicații cu privire la diferite agenții, precum și comentarii de cazuri (spețe administrative).

Motivele pentru crearea agențiilor sunt foarte diferite, dar cel mai adesea ele rezidă în dorința Congresului de a obține o supervizare continuă asupra unei probleme, rol pentru care curțile de justiție sunt nepotrivite. Un alt motiv ce stă la baza creării de agenții administrative îl reprezintă și volumul mare de spețe ce se cer a fi rezolvate conform unei reglementări speciale, ce presupun o anumită specializare tehnică. "Congresul a urmărit să evite rigiditatea și formalismul procedurilor curților de justiție și prin aceasta s-ar ajunge la rezultate ieftine și rapide".[24]

Tradițional agențiile ce au drept de a adopta norme juridice (agențiile de reglementare) au fost privite ca o "curea de transmisie"

23) K.C. Davis, **op. cit.**, vol. I, pag. 1. Este de menționat că Actul de procedură administrativă din 1946 dă o definiție a noțiunii de "agency", definiție pe care autorii de drept administrativ nu o găsesc satisfăcătoare. Textul în limba engleză este următorul: "Agency" means each authority of the Gouvernment of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency but does not include — (A) the Congress; (B) the courts of the United States..." (Agenție este orice autoritatea guvernamentală a S.U.A. indiferent dacă este sau nu susceptibilă de a fi controlată de o altă agenție, cu excepția — (A) Congresului; (B) instanțelor judecătorești S.U.A....).

24) G.Robinson, ș.a., **op. cit.**, (1980), pag. 12.

mai bună pentru îndeplinirea "directivelor legislative la cazurile particulare".

Agențiile sunt create, fie "în interiorul departamentelor executive" (ministere), fie "în exteriorul acestora, sub denumirea de «agenții independente»".

Conflictele de competență dintre agenții, se rezolvă, de regulă, pe cale administrativă, dar uneori se ajunge cu un asemenea litigiu și în fața Curții Supreme.[25]

Curțile de justiție exercită un control limitat asupra agențiilor, ele nefiind concepute "să suplinească activitatea administrativă". În esență, curțile se întreabă dacă acțiunea agențiilor este: a) în conformitate cu un statut care este constituțional; b) autorizată prin statut; c) bazată pe proceduri concrete; d) rațională și de sinestătătoare. Acest control judecătoresc este, în general, autorizat de statutul actului de înființare a agenției, dar el se poate realiza și prin invocarea "precedentelor de drept comun".

Un control mult mai puternic se exercită asupra agențiilor pe linie administrativă, precum și parlamentară, fără a avea însă o eficiență practică deosebită. "Atenția Președintelui și a Congresului, este totdeauna orientată spre problemele obișnuite ale administrației..., rezultatul este că, agențiile posedă, și vor poseda, o putere proprie foarte mare, al cărei control este făcut în ultimă instanță de propria lor responsabilitate".[26]

Agențiile sunt frecvent autorizate să judece o problemă, judecata făcându-se de **un judecător de drept administrativ**, repartizat agenției respective. Ca și în procesele judiciare și în procesele administrative se întocmește un dosar, procesele sunt publice (ca principiu) și se desfășoară pe bază de contradictorialitate.

Procesul administrativ se deschide în momentul în care agenția primește plângerea. Judecătorul, urmărind să dea un răspuns plângerii, poate desfășura cercetări și ține pre-audieri. În proces agenția este reprezentată de un "consiliu", care prezintă dovezi atât în formă scrisă, cât și orală, dovezile sunt sub forma "întrebare-răspuns". După reclamant (agenție), pârâtul își prezintă dovezile în aceeași manieră. Se audiază martori pentru ambele părți și, de obicei, părțile după prezentarea dovezilor propun soluții judecătorului.

În scurt timp după încheierea audierilor, judecătorul emite o decizie, iar dacă nu există obiecții din partea consiliului agenției sau a pârâtului ea este adoptată apoi și de agenție și pusă în executare.

25) Idem, pag.27.
26) Ibidem.

Dacă se ridică obiecții agenția va revizui decizia în maniera unei curți de apel.

Este de subliniat, însă, că multe audieri în procesele administrative sunt conduse într-o manieră neformală, fără prezența agențiilor și de către persoane (funcționari) care nu au pregătire juridică. **Judecătorul de drept administrativ hotărăște atât asupra faptelor, cât și asupra normelor de aplicat.**

În principiu, însă, pârâtul poate să facă acțiune în justiție pe baza dreptului comun, cum am subliniat mai sus. Curtea Supremă a statuat că legea pentru procedura administrativă nu prevede o bază specială a jurisdicției federale.

Agențiile au, după caz, și competența de a impune amenzi, care sunt executate în mod obișnuit tot printr-o acțiune în justiție.[27]

§ 3. SISTEMUL DE DREPT FRANCEZ

Franța este țara în care după revoluție (1789) se formează un "drept exorbitant" pentru administrația de stat – dreptul administrativ. Unul dintre autorii de mare prestigiu, care s-a ocupat de evoluția dreptului administrativ francez, M. Hauriou, menționează că o administrație, instituții administrative existau și înainte de 1789, un adevărat drept administrativ nu se formează decât începând cu această dată, de când se instituie o separație clară între administrație și justiție.[28] "Astfel, – subliniază un autor contemporan – treptat, treptat se crează un regim special pentru administrație, diferit de regimul de drept comun, cu norme și instituții specifice, tocmai pentru că cele două postulate fundamentale ale dreptului comun (privat) – egalității și autonomiei de voință – nu mai convin circuitului juridic administrativ.[29]

Dreptul administrativ francez ridică la valoare de principiu inegalitatea juridică a "administrației și administraților", consacrând puterile autorităților publice drept competențe reglementate, dependente de o abilitare și nu ca pe niște drepturi subiective.[30]

27) Idem, pag. 11.
28) M.Hauriot. **Précis de Droit administratif et de Droit Public général**;. Ed. III, Paris, 1879, pag. 245 și urm.
29) J.M. Auby, în **Traité de science administrative**..., pag.185.
30) Ibidem.

Acest drept special, autonom, independent de dreptul civil material și-a reclamat independența și față de dreptul civil procesual, ceea ce a condus la înființarea unei **jurisdicții administrative** complet separată de tribunalele juridice. Această jurisdicție s-a constituit sub forma unui sistem de **tribunale administrative** care are în Consiliul de Stat organul suprem, similar Curții din sistemul organelor juridice.

Reunirea celor două elemente (drept special și jurisdicția administrativă) formează, cum se susține în doctrina franceză încă din secolul trecut, **noțiunea de regim administrativ**, care a fost opusă celei de administrație judiciară, specifică concepției anglo-saxone.(31

Este de subliniat, însă, că dreptul administrativ a cunoscut o evoluție continuă și în Franța, la fel ca și în țările anglo-saxone, ajungându-se la reconsiderarea opticii cu privire la obiectul său, la raportul dintre dreptul administrativ și dreptul civil în ceea ce privește delimitarea sferei "dreptului aplicabil administrației de stat". Pe de o parte, s-a nunațat teza după care jurisdicția administrativă deține un monopol absolut asupra dreptului administrativ; normele de drept administrativ sunt invocate și de organele judiciare (de drept comun), în diferite litigii de partaj, precum și în litigii de competență între cele două jurisdicții.(32

Pe de altă parte, s-a încetățenit și regula după care jurisdicția administrativă nu soluționează litigii administrative, invocând nu numai reguli de drept administrativ, ci și norme ale dreptului civil. Tocmai de aceea în lucrările contemporane se face vorbire despre "dualitatea dreptului aplicabil administrației de stat", "deoarece nimic nu împiedică administrația să recurgă la procedeele dreptului privat (comun) pentru a-și procura serviciile personale și reale indispensabile acțiunii sale..."(33

Spre exemplificarea "dualității" la care ne referim autorul citează unele spețe ale Consiliului de Stat în care s-a dat întâietate normelor de drept administrativ,(34 precum și spețe în care, dimpotrivă, s-a dat întâietate normelor de drept civil.(35 Acest zălog

31) Vezi A. de Laubadere, **op. cit.**, pag. 28-29, și opiniile acolo citate.

32 Vezi A. de Laubadere, **op. cit.**, pag. 30.

33) J.M. Auby, în **op. cit.** pag. 185.

34) Astfel, Consiliul de Stat a hotărât că o străină căsătorită cu un francez nu poate invoca împotriva deciziei de expulzare, luată în privința ei de autoritățile franceze, regula codului civil care cere ca soția să locuiască cu soțul ei (ibidem).

35) În acest sens se citează o hotărâre a Consiliului de Stat din 19 feb. 1953: "regulile administrative cu privire la dezinvestirea agenților publici nu ar putea fi invocate împotriva textului codului civil care permit soțului să se opună exercitării de către soția sa a unei profesii separate, ca atare, ministrul trebuie, la cererea soțului, să pună capăt funcțiilor administrative ale femeii" (ibidem).

al dualismului rămâne lejer, un regim juridic mixt, precizează J.M. Auby, convine mai mult decât altceva în situația în care "administrația apare ca un fel de pod aruncat între interesele superioare de stat și interesele particulare".[36]

Cu toate acestea, autorul, în spiritul concepției tradiționale, se vede nevoit să precizeze că regimul exorbitant al dreptului public (administrativ) apare în multe privințe ca fiind regim juridic principal ce se aplică administrației de stat, pe când cel al dreptului comun (civil), cel secundar, excepțional, situație ce caracterizează, în prezent, toate țările de origine latină. Aceasta spre deosebire de cele anglo-saxone, unde relația este inversă.

CAPITOLUL II
DREPTUL ADMINISTRATIV ROMÂN

§ 1. EVOLUȚIA DREPTULUI APLICABIL ADMINISTRAȚIEI DE STAT ÎN ȚARA NOASTRĂ

Istoric, privind problema evoluției dreptului aplicabil administrației publice în țara noastră, constatăm existența, la fel ca în cazul tuturor țărilor civilizate, a mai multor perioade.

Administrația de stat ca fenomen apare odată cu statul, ceea ce înseamnă că și în statul sclavagist dac administrației de stat i se aplicau anumite reguli de drept. "Perioada democrației militare geto-dace a însemnat o epocă de început în **cristalizarea normelor** juridice cutumiare, norme care, ținând cont de împletirea puterii religioase și politice în vederea ocrotirii eficiente a intereselor "fruntașilor", se poate deduce că aveau o puternică coloratură religioasă, ca pretutindeni în antichitatea incipientă...

Tot în această epocă apar și unele cutume privind **raporturile externe** avute cu diversele comunități și popoare. Nesancționate la început, ele au devenit, pe măsura dezvoltării relațiilor antagoniste, norme juridice. Este vorba de acele obiceiuri, la început simple ritualuri, practicate de soliile geto-dace cu ocazia încheierii unor convenții de pace sau de prietenie".[1]

36) I.M. Auby, în **op cit.**, pag. 190.

1) Colectiv, **Istoria dreptului românesc**, vol. I, Editura Academiei, București, 1980, pag. 54.

La aceste norme cutumiare, care, după cum se observă, priveau și "raporturi publice" nu numai cele "private" s-au adăugat legile scrise, date de reformatorul Zalmoxe- zeificat apoi de geto-daci – de regii geto-daci, precum și de marele preot Deceneu.[2]

Aceste reguli juridice, cutumiare sau scrise, se aplicau desigur, și aparatului administrativ de stat, care avea menirea să asigure îndeplinirea funcțiilor statului pe plan intern și extern. "La curtea regelui, organizată probabil după unele influențe elenistice, se afla viceregele (calitate pe care putea să o dețină marele preot), consilierii regali, comandanții militari, șefii de fortificații, solii pentru diverse misiuni etc.[3]

Burebista și-a organizat o armată de aproape 200.000 de luptători, cifră impresionantă pentru acele vremuri, a concentrat baterea monedei într-un singur centru, la Tilișca (Hunedoara), ceea ce a făcut să apară, cum ne informează Josephus Flavius "un fel de perceptori ai veniturilor și roadelor ce le produce pământul... aleși prin vot". Acest fapt marchează, cum remarcă prof. Paul Gogeanu, "o specializare a funcțiilor publice",[4] ceea ce a atras și o "specializare" a normelor juridice. Sunt aici elemente embrionare ale unui drept public.

Un veritabil "drept public administrativ" apare doar în Dacia romană.

Astfel, dacă am admis că originea dreptului administrativ în spațiul cultural latin se află în **ius publicum** din vremea imperiului roman, va trebui să admitem că acest drept s-a aplicat și în Dacia romană "Dreptul roman aplicat în Dacia a constituit un puternic factor de unificare a provinciei cucerite pe care a încadrat-o, sub raport social, economic, financiar și administrativ-politic, în marea familie romană".[5]

Ce s-a întâmplat însă după retragerea administrației romane (la 271 e.n.), au mai rămas organe administrative și, implicit norme de drept administrativ ? Răspunsul nu poate fi decât pozitiv.

Cum se cunoaște, după retragerea armatei și a administrației romane în sudul Dunării, populația daco-romană și-a continuat existența pe pământul fostei provincii în condiții noi, relațiile de producție în care au trăit daco-romanii până la formarea primelor state feudale unitare și independente au avut un caracter specific,

2) Idem, pag. 54, 63.
3) Idem, pag. 72.
4) Paul Gogeanu, **Istoria dreptului românesc**, Tipografia Universității din București, 1985, pag. 5.
5) Idem. pag. 13.

determinat de persistența comunităților vicinale, formele tradiționale de organizare în epoca dacică. "Forma de organizare socială a băștinașilor, obștea vicinală, sătească sau teritorială, este o comunitate de muncă a cărei trăsătură caracteristică o constituie nu rudenia, ci teritoriul, care îndeplinește nu numai o funcție economică, dar mai ales una social-politică.

Procesul de teritorializare a comunităților sătești necesită o dezvoltare a tehnicilor agricole și pastorale care să asigure locuitorilor din comunitate hrana necesară în cadrul unei agriculturi practicate prin lăzuiri, defrișări sau desțeleniri periodic repetate și mutarea în cadrul aceluiași trup de moșie. Pe de altă parte, teritorializarea implică existența **unor organe administrative care să supravegheze asemenea lotizări și defrișări și să dispună de o parte a producției necesare întreținerii acestor organe.**[6] (subl. n.A.I.).

De vreme ce admitem existența unor organe administrative, deci a unei administrații a obștii, trebuie să admitem și existența unor norme juridice ce reglementau atribuțiile acestora, norme care își aveau izvorul atât în tradiție, cutumă, dar și în manifestarea voinței conducerii obștii.[7]

De altfel prof. Vl. Hanga menționează expres că în strânsă legătură cu folosirea locurilor de pășune apar unele norme juridice cu caracter administrativ, iar pentru plata tributului reclamat de triburile migratoare se naște un **sistem fiscal** (deci tot un ansamblu de norme administrative) pe care-l foloseau căpeteniile locale ale satelor sau ale confederațiilor de văi, în calitate de mijlocitori între noii veniți și autohtoni. "Acest fapt le-a îngăduit să realizeze unele profituri personale, să devină clasa stăpânitoare și să uzurpe puterea politică a comunității".[8]

Rejese din cele de mai sus că în toată perioda de organizare economică, socială și politică a populației autohtone de pe teritoriul patriei noastre sub forma obștilor sătești a existat și o administrație a obștii și, corespunzător, norme de drept administrativ pe care aceasta era chemată să le aplice. După unii cercetători aceste norme de drept administrativ reprezentau un efect atât al continuității regle-

6) Vl. Hanga, **Instituțiile politico-juridice autohtone în perioda migrațiilor (sec. III-VIII)** în S.C.J. nr.2/1982, p. 153. A se vedea și Al. Herlea, Studii de istorie a dreptului, vol. I, **Organizarea de stat**, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1983, pag. 290 și urm. (studiul "Principii comune ale administrației românești").

7) Comunitățile vicinale erau conduse de o căpetenie (aleasă la început și devenită ulterior ereditară), ajutată în îndeplinirea sarcinilor de bătrâni ai satului și uneori chiar de obștea (grămada) satului (V.Hanga, **op. cit.**, pag. 156).

8) Idem, pag. 156.

mentărilor din perioda Daciei romane, cât și al influenței permanente exercitate de administrația imperială, mai ales în perioada Bizanțului. Nu trebuie să uităm că din teritoriul fostei provincii Dacia s-au ridicat, de-a lungul timpului, mari funcționari ai imperiului și chiar împărați.[9] Ori este de la sine înțeles că acest fenomen, ce nu poate fi contestat de nici un istoric onest, nu s-ar fi putut produce dacă între formele de organizare social-politică de pe teritoriul fostei provincii romane și imperiul nu s-ar fi menținut, sub diferite forme, complexe legături.

Dacă vorbim despre o administrație la nivel formațiunilor de organizare politică anterioare formării statelor feudale românești și, corespunzător, despre un drept aplicabil acestei administrații, va trebui să vorbim despre un asemenea drept cu atât mai mult în condițiile orânduirii feudale.

Cât privește **dreptul aplicabil administrației publice în evul mediu românesc** trebuie să ținem seama atât de continuitatea reglementărilor cutumiare: **obiceiul țării** (legea țării), cât și prerogativele legislative ale domnului ce n-au fost contestate nici de turci, cum ne informează D.Cantemir în Descriptio Moldaviae.

Desigur, orice judecată cu privire la ponderea și forța juridică a acestor două categorii de norme asupra administrației de stat trebuie făcută ținând seama de sfera pe care o dăm noțiunii de administrație de stat, pe de o parte, precum și de condițiile concret-istorice de aplicare, pe de altă parte.

Se poate vorbi despre existența unui drept exorbitant asupra administrației creat prin legi domnești? Răspunsul la această întrebare nu poate fi categoric da sau nu. El comportă, cum remarcam mai sus, delimitări de sfere și precizarea raportului didactic, atât în sincronia, cât și în discronia sa, dintre "dreptul țării" și "dreptul domnesc". Dreptul țării (obiceiul pământesc), formându-se în cadrul obștilor teritoriale, a cuprins reglementări atât pentru ceea ce am putea denumi raporturi administrative (publice), cât și pentru raporturile civile (patrimoniale sau personale), structură și funcții ce și le-a menținut până în epoca modernă. El ne apare ca fiind un obicei general pentru toată țara, respectiv un obicei local, teritorial sau, după caz "profesional" (ex. pastorul). Așa încât în multe situații pe plan local (în sate) raporturile dintre obștea satului și "autoritățile administartive" erau reglementate de vechiul obicei ce nu putea fi încălcat nici de domn. Satul devălmaș, de exemplu, se menține în organizarea tradițională sub formă de piramidă, în vârful acesteia se

9) Vezi I.C. Drăgan, **Mileniul Imperial al Daciei**, Ed. științifică și enciclopedică, București, 1986, pag. 134 și urm., pag. 243-247.

afla **ceata de bătrânl** (oameni buni). Aceasta constituia "organul suprem de reglementare obișnuielnică" a obștei și, totodată, de judecată fără apel. "Peste hotărârile și rânduielile ei nu îndrăznea să treacă nimeni, nici o vecinătate, nici boierul și ceea ce este mai semnificativ nici domnul țării".[10] (subl. nr. A.I.).

Aceste reglementări s-au menținut în semnificația lor tradițională doar în satele care au rămas libere, în celelalte (de pe moșiile feudalilor, mănăstirești, sau domnești) s-au impus treptat, treptat "reguli exorbitante", subsistemul secundar de norme juridice senioriale" (domnești, boierești, și mănăstirești).

De asemenea, târgurile și orașele (ca să nu mai vorbim de cetățile de pe malul mării) au avut, tradițional, privilegii care, au fost întâlnite prin pravilele domnești.

Legiuirile domnești, la rândul lor, au îmbrăcat o formă directă (hrisov, așezământ, testament, legătură etc.) – veritabilele manifestări de voință ale domnului (considerat unic, legiuitor, la fel ca și împăratul bizantin) și o formă indirectă, a receptării dreptului bizantin (pravilele). Indiferent de formă, aceste reglementări se refereau deopotrivă la raporturile ce interesau activitatea statului, cât și la cele private.

Raportul dintre **dreptul cutumiar** și **pravilă** este atât un raport de opoziție și concurență, dar și un raport de colaborare, de concordanță și completare reciprocă, "cu transformarea unor reguli ale pravilei în obicei și lege a țării.[11]

Dreptul domnesc, (în sens strict, hotărârile domnului) reprezenta, după cum se arată în lucrarea citată: a) obicei și pravilă pusă în lucrare; b) sursă de noi obiceiuri care își puteau pierde originea domnească; c) un drept nou, care putea întregi sau modifica tot mai mult obiceiul sau pravila.[12]

Cum acest sistem de drept scris a corespuns necesității istorice, el a devenit premisa istorică a dreptului burghez, inclusiv a dreptului public (administrativ) modern. Ponderea dintre dreptul obișnuielnic și dreptul scris se schimbă în favoarea acestuia din urmă, treptat, treptat, procesul accelerându-se după instaurarea de austrieci a monarhiei de tip absolutist în Transilvania, de fanarioți în Țara Românească și Moldova.

Spre o mai bună edificare a cititorilor, vom recurge la un exemplu, cel al reglementărilor fiscale. Dreptul de a percepe dările

10) Colectiv, **Istoria dreptului românesc**, **op. cit.**, pag. 185.
11) Vezi pentru o structură grafică a sistemului de drept feudal V.Al. Georgescu, în **op. cit.**, pag. 224.
12) Colectiv, **Istoria dreptului românesc**, **op. cit.**, pag. 229.

aparținea domnului, dar această regulă își are rădăcinile în obiceiul pământului, cum s-a arătat. Domnul însă avea dreptul să fixeze dările, să stabilească întregul regim de executare a acestora (categorii de contribuabili, facilitări, scutiri, sancțiuni, executarea silită etc.).

Istoria ne confirmă că "sistemul juridic" al dărilor s-a schimbat foarte des, nu numai de la domnitor la domnitor, ci de multe ori de la un an de domnie la altul, în funcție de factori interni sau externi, astfel încât esența regimului fiscal cu greu se poate spune că mai era dată de obiceiul pământului. Acest regim juridic s-a impus ca un veritabil regim administrativ modern, începând cu a doua jumătate a secolului XVII, când, cel puțin pentru breslele fiscale se aplică un nou sistem de plată, cel al rupturilor.[13]

În concluzie vom putea spune că administrației de stat în evul mediu i s-au aplicat reglementările specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, pravilele și dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public și de drept privat. Treptat, ponderea normelor dreptului țării a scăzut impunându-se **dreptul domnesc**, în majoritatea cazurilor ca un regim derogatoriu de la dreptul țării (obișnuielnic), chiar dacă aceste derogări consacrau juridicește anumite "înțelegeri" dintre domn și alte subiecte de drept (practic este vorba de consacrarea unor raporturi de drept administrativ și nu de drept privat).

Regulamentele organice consacră un regim juridic administrativ în sensul modern al termenului; după unii specialiști, ele sunt principalul izvor al dreptului administrativ în Țările Române.[14]

Ca ramură a dreptului public, dreptul administrativ se dezvoltă foarte mult după aplicarea Regulamentelor Organice, dobândind o personalitate de necontestat prin reformele legislative din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza (Constituția, Legea instrucțiunii etc.).

Un loc aparte l-a avut Legea Consiliului de Stat din 1864, prin care, după modelul francez, se înființează Consiliul de Stat ca instanță specializată de contencios administrativ.

Putem spune, deci, că încă din prima jumătate a secolului XIX administrației publice, la noi, au început să i se aplice reguli specifice, exorbitante de la dreptul comun, formând dreptul ad-

13) Ibidem.

14) "Dreptul nostru administrativ este în parte împrumutat din Franța, în epoca de reglementare de la 1864, iar în parte din transformările principiilor puse de Regulamentele Organice (Anibal Teodorescu, **Noțiuni de Drept Administrativ**, Partea I, Tipografia "Eminescu, București, 1912, pag. 5).

ministrativ, în sensul modern al termenului. Acesta a permis, în a doua jumătate a secolului trecut, apariția și a primelor lucrări științifice, dreptul administrativ devenind materie de studiu în învățământul secundar, precum și în învățământul juridic superior, cum s-a arătat deja.

§ 2. OBIECTUL DREPTULUI ADMINISTRATIV

1. Punerea problemei

Discuțiile cu privire la conținutul și sfera administrației publice sunt inseparabile de cele care privesc obiectul dreptului administrativ. Autorii au fost mereu preocupați de a formula criterii care să fie de natură a contura obiectul dreptului administrativ, în raport cu obiectul administrației publice, cât și în raport cu obiectul altor ramuri de drept, în principal, dreptul constituțional.

De-a lungul timpului și în literatura română s-au propus mai multe soluții, care pot fi clasificate astfel: a) dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice (teza unicității); b) dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de alte norme (după unii autori toate normele juridice au aceeași importanță, după alți autori, normele de drept administrativ "dirijează" normele dreptului privat; c) dreptul administrativ nu se aplică numai activităților realizate de organele administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat. Chiar dacă organele actuale de stat din țara noastră au o altă configurație față de cele existente până în 1989, de vreme ce nu poate fi contestată existența, și atunci și acum, unor organe destinate administrației de stat (publice) discuția științifică evocată mai sus este de actualitate. Fără a mai relua analiza fiecărei opinii în parte[15] ne menținem punctul de vedere exprimat în lucrarea din 1986. Dreptul administrativ, într-adevăr, nu mai este singura ramură de drept care, la acest sfârșit de secol și mileniu, se aplică administrației publice – teza pluralității de norme care este acceptată și de unii autori francezi, cum s-a văzut, nu mai vorbim de doctrina din alte țări

15) Vezi pentru o sinteză asupra opiniilor exprimate în perioada 1984-1986, A. Iorgovan, **Drept administrativ** (1986), pag. 135-144.

occidentale, cum ar fi Elveția[16] – dar, nu mai puțin, el nu se aplică oricum. După părerea noastră trebuie să facem distincție după cum normele dreptului administrativ se "intersectează" cu normele altor ramuri ale dreptului public, respectiv cu ramuri ale dreptului privat. Atâta vreme cât prin **Administrație publică** înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, logic, nu este de conceput ca normele dreptului public, care conturează acest regim să nu dea "impulsuri" pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat garantând, totodată, executarea actelor de drept privat.

Prin urmare, pentru a defini obiectul de reglementare al dreptului administrativ în raport cu administrația publică, este necesar să delimităm cele două mari situații: a) reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public, și b) reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu ramuri ale dreptului privat.

În altă ordine de idei, cum remarcam și în 1986, reluând o teză formulată în 1974 de prof. Valentina Gilescu, dreptul administrativ reglementează și soluționează litigii legate de administrația de stat, indiferent de organul de stat care o înfăptuiește.

2. Raporturile sociale din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ, împreună cu alte ramuri ale dreptului public

Desprindem trei mari situații: a) raporturi reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri (dreptul constituțional); b) raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun pentru alte ramuri (ex. dreptul financiar) și c) raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri (ex. dreptul internațional public). Problemele teoretice deosebite se ridică numai pentru prima situație, fiind vorba de teoria raporturilor cu dublă natură juridică.

În dreptul constituțional teza dublei naturi juridice a unor raporturi sociale (juridice) pleacă de la ideea după care, toate relațiile sociale care sunt reglementate de normele Constituției sunt

16) În doctrina elvețiană se menționează că organizarea administrației și a activităților sale este reglementată în principal de dreptul public și în secundar (accesoriu) de dreptul privat, apoi evocându-se dreptul aplicabil administrație prin expresia "drept administrativ" se ajunge să se teoretizeze un "drept administrativ public" și un "drept administrativ privat" (Vezi cu titlul de exemplu Blasic Kaapp, **op. cit.**, pag. 11- 16).

raporturi de drept constituțional, calitate care nu exclude, dimpotrivă, îngăduie calificarea anumitor raporturi juridice și din perspectiva altor ramuri ale dreptului: dreptul administrativ, dreptul civil, dreptul muncii etc.[17]

În spiritul acestei concepții, normele juridice constituționale care reglementează "organizarea administrației de stat" conduc la raporturi cu dublă natură juridică, de drept constituțional și de drept administrativ. Astfel, se confirmă rolul dreptului constituțional de ramură conducătoare a sistemului de drept sau de factor structurant, cum se exprimă un autor[18] precum și rolul Constituției de izvor principal de drept, în general, nu numai pentru dreptul constituțional.

Evoluția dreptului administartiv în ultimul secol, efect firesc al creșterii sarcinilor administrației publice, a condus la desprinderea unor instituții ale sale în veritabile ramuri (ex. dreptul financiar, dreptul polițienesc, dreptul agrar,[19] după unii dreptul rutier, dreptul contravențional sau, mai nou, dreptul ecologic etc.). Pentru toate acestea, dreptul administrativ are rolul de drept comun, în esență, le consacră tot un regim juridic administrativ. De aceea, ni se pare inutil să precizăm că din sfera de reglementare a dreptului administrativ sunt excluse relațiile sociale care au caracter financiar etc.[20] Când facem referire la obiectul dreptului administrativ raportat la obiectul

17) Vezi pentru alte amănunte I. Muraru, **op. cit.**, (1987) pag. 8-13 și opiniile acolo citate.

18) "Dreptul constituțional apare în cadrul sistemului de drept într-o dublă ipostază: pe de o parte, ca ramură de drept, iar pe de altă parte, ca factor structurant al întregului sistem... Ca factor structurant în sistemul de drept, dreptul constituțional guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprimă un anume conținut (I. Deleanu, **Drept constituțional**, 1980, **op. cit.**, pag.33-34). Se subliniază că acest punct de vedere în raport cu dreptul administrativ se poate susține numai dacă Constituția consacră monopolul Parlamentului în privința reglementării primare, legea având o sferă nelimitată. Constituția României din 1991 se menține, cum s-a arătat, pe această linie clasică", dar a introdus, totodată, și instituția delegării legislative nefiind obligatoriu ca toate ordonanțele să se supună aprobării Parlamentului (art. 114 alin. 3), ceea ce face ca teza evocată mai sus, să fie privită mai nuanțat, cel puțin în ceea ce privește raporturile dreptului constituțional cu dreptul administrativ.

19) Dreptul agrar, ca ramură ce reglementa relațiile sociale referitoare la folosirea, într-un fel sau altul, a pământului (adică în înțeles de drept financiar), după școala românească interbelică reprezintă o ramură a dreptului administrativ (E.D. Tarangul, **op. cit.**, pag. 361 și opiniile acolo citate).

20) Pe această linie metodologică prof. Romulus Ionescu, de exemplu, constant a susținut că obiectul dreptului administrativ îl reprezintă acele raporturi sociale care constituie obiectul administrației de stat, înfăptuită conform normelor juridice de către organele administrative de stat, cu excluderea acelor raporturi care fac obiectul activității financiare a statului (R. Ionescu, **op. cit.**, pag. 25).

administrației publice avem în vedere caracterul acestuia de drept comun.

Relațiile externe ale unui stat după unii autori, cum s-a văzut, nu pot fi excluse din sfera administrației publice, dreptul administrativ reglează, însă, "administrația exterioară" prin "cooperare" cu dreptul internațional public. După cel de-al doilea război mondial multe constituții consacră prioritate normelor internaționale în raport cu normele interne,[21] ceea ce determină un raport de subsecvență dintre dreptul administrativ și dreptul internațional public.

Potrivit art. 20 alin. 2 din Constituția noastră, dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale. Rezultă că în această materie normele de drept internațional public au preeminență față de normele interne de drept administrativ. Este de subliniat că asemnea "colaborări" nu se realizează numai pe "plan extern", ci și pe "plan intern", anume în sfera reglementării activității organelor administrației publice ce au menirea asigurării ordinii publice. Pe acest teren, normele dreptului administrativ "se întâlnesc" cu normele dreptului penal; organele administrației publice specializate (avem în vedere, în principal, pe ofițerii și subofițerii de poliție) aplică deopotrivă normele dreptului administrativ (în special ale dreptului contravențional), dar și pe cele ale dreptului procesual penal, având calitatea de "organe de cercetare penală". După cum se arată în literatura de specialitate, aceste organe se subordonează atât administrativ față de ministerul din care fac parte, cât și funcțional față de procuror.[22]

21) Vezi de pildă art. 10 din Constituția Italiei, art. 55 din Constituția Franței, art. 96 din Constituția Spaniei. Se subînțelege că formarea organismelor politice ale Europei de mâine, fie și numai potrivit tratatului de la Maastricht, va atrage modificări corespunzătoare în toate constituțiile statelor implicate.

22) "În cadrul subordonării administrative, organele de cercetare penală, au obligația să se conformeze organelor ierarhice din Ministerul de Interne atât în ceea ce privește organizarea activității de urmărire penală, cât și în privința unor aspecte tehnico-tactice ale urmăririi penale. Uneori, subordonarea pe linie administrativă vizează și anumite acte de dispoziție legate de rezolvarea cauzei penale. Astfel, în cazul luării măsurii reținerii, organul de cercetare penală care dispune această măsură trebuie ca, în prealabil, să obțină aprobarea organului ierarhic superior" (I. Neagu, **Drept procesual penal**, Ed. Academiei, București, 1988, pag. 123).
Constituția României în art. 23 alin. 2, menționează că percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și "cu procedura prevăzută de lege". Fiind vorba de organe ale administrației de stat nu se poate susține cu temei că această procedură nu are nimic comun și cu organizarea administrației publice, ceea ce duce, *a fortiori*, la norme de drept administrativ.

3. Raporturile sociale din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ împreună cu ramuri ale dreptului privat. Dreptul administrativ, factor structurant.

Teza raporturilor cu dublă natură juridică îngăduie să se susțină că și în sfera administrației publice apar asemenea raporturi, rolul de factor structurant jucându-l dreptul administrativ. În felul acesta normele dreptului administrativ, după normele dreptului constituțional, "guvernează și orientează" reglementările juridice "civile" din sfera administrației publice, dând sensul exercitării competenței organelor administrației de stat sau ale comunităților locale.

În orientările unor doctrinari asupra obiectului dreptului administrativ se pretinde, că dreptul civil, dreptul muncii etc. **reglementează conținutul competenței** organelor administrației de stat, iar normele de drept administrativ reglementează doar **modalitățile de exercitare a competenței organelor administrației de stat**. Am arătat cu alt prilej de ce nu poate fi acceptat acest punct de vedere[23] motiv pentru care, acum, reținem numai câteva aspecte de sinteză.

Dacă prin competența unui organ al administrației de stat vom înțelege aptitudinea acestuia de a purta o anumită activitate și de a fi, în acest sens, titular în raporturi juridice de putere, este nefiresc, sub aspectul coeziunii logice, să afirmăm că ansamblul de drepturi și obligații în realizarea puterii de stat, pe care-l presupune competența, este stabilit de alte ramuri de drept (civil, muncii, familiei, etc.), iar normele de drept administrativ s-ar rezuma să reglementeze "doar modalitățile de exercitare a competenței organelor administrației de stat". **Ce poate reprezenta competența fără conținutul său?**

După părerea noastră, aspectele de conținut ale competenței sunt reglementate, înainte de toate, printr-un **regim de putere** de drept constituțional, respectiv de drept administrativ (în sens de drept comun), fiind posibil ca, sub conducerea acestui regim juridic, să intervină și norme ale altor ramuri de drept, ramurile din sfera largă a ceea ce , tradițional, a fost denumit "drept privat" (civil familiei etc.).

Aceste din urmă regimuri juridice (de drept civil, de dreptul familiei etc.) ne apar ca regimuri juridice ce întregesc reglementările

23) A. Iorgovan, **Drept administrativ** (1986), pag. 140-142.

referitoare la competența organelor administrației de stat, aflându-se, în cele mai multe situații, într-un raport de subsecvență față de normele de drept administrativ. Totodată, aceste regimuri juridice mijlocesc realizarea regimului de putere al dreptului administrativ din sfera administrației publice, în sens de "fapt administrativ politico-statal". Se subînțelege că această "dublă" reglementare apare, mai ales, în "zona" prestării serviciilor publice, ceea ce nu exclude ca dreptul administrativ să-și realizeze rolul de factor structurant al dreptului aplicabil administrației publice și prin asigurarea cadrului **formal-juridic** pentru producerea efectelor de drept civil, de dreptul familiei, de dreptul muncii etc. Așa se explică de ce actele normative ale organelor administrației de stat au capacitatea și de izvor pentru dreptul privat, în sensul larg al termenului.

Pe de altă parte, dreptul administrativ are ca obiect de reglementare și acel "fascicol" de relații sociale care **garantează** producerea efectelor de "drept civil", instituind un sistem complex de măsuri de constrângere administrativă, cu sau fără caracter sancționator. La nivelul întregului sistem de drept, dreptul administrativ ni se înfățișează, așadar, ca un cosistem de **protecție publică**, o ramură de **"apărare socială"**, la fel ca și dreptul penal. Cum dreptul penal apără valorile sociale cele mai importante (esențiale)[24] vom reține că dreptul administrativ apără restul valorilor sociale cu caracter general, este deci, **un drept de apărare socială de gradul II**. De aici rezultă că normele de drept administrativ (implicit procesual administrativ) "apără relații de familie, de proprietate etc., apărând ca norme care "facilitează aplicarea normelor de drept privat. Este, de fapt problema dreptului contravențional care pe numere mari apare ca un drept sancționator "tocmai pentru nerespectarea unor norme ale dreptului privat dintr-un domeniu, dintr-o ramură sau dintr-un sector al administrației publice".

Această "întregire" și mijlocire poate conduce la reglementări complexe, respectiv la instituții mixte (de drept administrativ și de drept civil, de drept administrativ și de dreptul familiei etc.), fiind terenul de formare a noi ramuri de drept (ex. dreptul ecologic).

24) După o teorie mai recentă, dreptul penal are ca "obiect de reglementare relațiile sociale de apărare a valorilor esențiale ale societățiii, relații ce se nasc în mod obiectiv și logic, din necesitatea dezvoltării în deplină securitate a acestor valori, ca o condițiii sine qua non a existenței și normalei evoluții a societății" (C.Bulai, **Drept penal**, Partea generală, T.U.B., 1987, pag. 8).

4. Raporturile sociale ce fac obiectul administrației realizate de alte organe de stat, decât cele ale administrației de stat.

De principiu, în dreptul public contemporan se admite că normele de drept administrativ, în condițiile prevăzute de lege, pot reglementa și relații sociale din sfera "faptului administrativ ce mijlocește realizarea competenței altor organe de stat". Este aici sensul pe care îl dăm noi tezei după care "uneori obiectul dreptului administrativ depășește obiectul administrației de stat,[25] dar și problema art. 48 din Constituție, la care ne-am referit anterior.

În aceste situații, de vreme ce regimul administrativ este cerut de legiuitorul constituant **ca mijloc**, nu **ca scop** este firesc să apreciem că el intervine într-un **raport de subsecvență față de alte regimuri juridice, mijlocind realizarea acestora**, în primul rând a unor regimuri tot de drept public (de drept constituțional, de drept penal, de drept juridic etc.). În același timp normele de drept administrativ ne apar ca o garanție suplimentară a realizării drepturilor fundamentale atunci când sunt puse în cauză acte administrative (sau refuzuri nejustificate de soluționare a unor cereri în termenul legal) ale altor autorități publice decât cele ale administrației publice, fiind vorba însă de o altă categorie de acte administrative.[26]

§ 3. DEFINIȚIA DREPTULUI ADMINISTRATIV

Din cele de mai sus rezultă că dreptul administrativ reglementează, în fond, două categorii de raporturi sociale: a) cele care privesc

25 Valentina Gilescu, **Dreptul administrativ**, vol. I, Partea introductivă, Tipografia Universității din București, 1974, pag. 12.

26) În literatura noastră postbelică, unii autori (Școala de la Cluj) au susținut constant că "administrația de stat) este realizată, adevărat în subsidiar și de alte organe de stat decât cele ale administrației de stat. Cum Legea contenciosului administrativ din 1967 a admis acțiuni doar împotriva actelor organelor administrației de stat rezultă că și atunci "administrației de stat subsidiare", mai precis actului unilateral prin care se realiza, i se aplica un regim juridic special.
La ora actuală, în unele doctrine naționale occidentale se susține teza, desprinsă din practica judecătorească, după care actul administrativ în sens larg este orice act juridic unilateral de drept public al statului care nu este nici lege și nici hotărâre judecătorească (Blaise Knapp, **op. cit.**, pag. 111).

aplicarea legii și, respectiv, prestarea de servicii publice, în limitele legii, de către structuri statale și alte subiecte publice (raporturi de administrație activă) și b) cele care privesc soluționarea litigiilor dintre autoritățile "administrației publice" (alte autorități statale) și cetățeni.

Dreptul administrativ poate fi definit ca ramura dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală, dintre autoritățile administrației publice sau alte autorități statale, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte.

Prima categorie de relații sociale (de administrație activă) poate fi mai departe ordonată pe subcategorii, după cum este vorba de aspecte privind organizarea, funcționarea sau garantarea unor valori din sfera administrației publice. De aici, posibilitatea teoretizării: dreptului administrativ material, a dreptului administrativ procesual, a dreptului administrativ contravențional și a dreptului administrativ contencios.[27]

27) Atragem atenția că nu de puține ori în dreptul comparat unele din formulările la care ne-am oprit mai sus sunt utilizate în alte semnificații. De pildă, autorii elvețieni fac o distincție între dreptul administrativ organic și dreptul administrativ material plecând de la ideea separării dreptului administrativ relativ la organizarea autorităților, corporațiilor și stabilimentelor publice, inclusiv procedurile de organizare internă de adoptare ori de executare a deciziilor pe de o parte, de dreptul material sau de fond care vizează relațiile acestor autorități cu cei administrați, pe de altă parte.

CAPITOLUL III
IZVOARELE, NORMELE ȘI RAPORTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV

§ 1. NOȚIUNEA DE IZVOR AL DREPTULUI ADMINISTRATIV. DELIMITAREA SFEREI

Teoria dreptului analizează, pe fondul distincției dintre "dat" și "construit", de regulă, două categorii de izvoare: izvoarele materiale (condițiile de existență)[1] și izvoarele formale (formele juridice de exprimare a voinței guvernanților). În cursurile universitare de la noi, din perioada 1948-1989, s-a încetățenit practica analizării, pentru o ramură sau alta, doar a izvoarelor formale, adică a categoriilor de acte normative, pe motiv că "știința juridică socialistă" respinge tezele "dreptului burghez", după care și practica judiciară ar fi un izvor de drept etc.

O cercetare a izvoarelor (surselor) dreptului care nu are în vedere și practica judiciară, cutumele impuse de viață este desigur, doar o cercetare parțială.[2]

Doctrina juridică occidentală, în baza viziunilor metodologice eliberate de dogmatismul ideologic, constant a împărțit izvoarele dreptului administrativ în **izvoare scrise și izvoare nescrise**, în prima categorie incluzându-se: Constituția, legile, regulamentele, ordonanțele, tratatele etc., iar în categoria a doua: cutuma, jurisprudența, principiile generale și chiar doctrina.[3] Astfel, prin izvor de drept se înțeleg procedurile prin care se elaborează regulile de drept.[4]

1) În unele lucrări s-a teoretizat un izvor infrapozitiv, avându-se în vedere totalitatea factorilor care orientează opera de reglementare juridică, "factorii de confirmare a dreptului", clasificați în trei mari categorii: mediul natural, cadrul social-politic și factorul uman (Anita Naschitz, **Teoria și tehnica în procesul de creare a dreptului**..., Editura Academiei, București, 1969, pag. 21-63.
2) Vezi pentru o analiză recentă asupra noțiunii de izvor de drept, Nicolae Popa, **Teoria generală a dreptului, op. cit.**, pag. 120-123.
3) Vezi cu titlu de exemplu J. Rivero, **op. cit.**, pag. 60-93; Blaise Knapp, **op. cit.**, p.37-56.
4) J. Rivero, **op. cit.**, pag. 60.

Diversele tehnici pentru "fabricarea dreptului": elaborarea spontană, care conduce la regulile cutumiare; elaborare prin intermediul unei autorități politice, formându-se regulile scrise al căror prototip este legea; elaborare de către judecători, formându-se regulile jurisprudențiale, au condus în mod firec la clasificarea de mai sus, devenită clasică.

Cât privește izvoarele dreptului administrativ, ale dreptului public în general, se reține că acestea, în principiu sunt aceleași cu cele ale dreptului privat, deși rolul și autorii sunt diferiți. Pe de altă parte, specialiștii recunosc că în diversele sisteme juridice naționale se acordă importanță diferită unui izvor sau altul și chiar în aceeași țară într-o perioadă față de alta anterioară; uneori, preponderente au fost normele scrise, alteori cele judiciare. Indiferent de pondere, un lucru este cert: practica judiciară nu mai poate fi omisă din sfera izvoarelor dreptului administrativ cum s-a procedat între 1948-1989.

§ 2. ORDONAREA ȘI IERARHIZAREA IZVOARELOR SCRISE

Izvoarele scrise, în epoca contemporană au o determinare constituțională, Constituția însăși fiind primul dintre acestea. În general, se admite ideea ordonării și ierarhizării izvoarelor de drept, vorbindu-se despre sistemul normativității juridice, (sistemul legislativ), care nu trebuie confundat cu sistemul dreptului ierarhizarea făcându-se după forța juridică (forța de a produce efecte juridice). Forța juridică a unui izvor scris de drept este dată de conținutul și caracterul acestuia, determinate de natura și poziția autorității publice de la care emană.

Față de dispozițiile constituționale și ale legilor organice în vigoare, la noi izvoarele scrise ale dreptului administrativ se ordonează și ierarhizează după cum urmează: 1) Constituția; 2) legea organică; 3) legea ordinară și ordonanța; 4) hotărîrea Guvernului; 5) hotărîri (ordine, instrucțiuni) ale administrației ministeriale (avem în vedere sensul larg al acestei noțiuni: ministere și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului; organe administrative centrale autonome[5]; 6) ordinul prefectului (art. 103 din Legea nr.69/1991,

5) Constituția nu face o referire expresă la actele organelor centrale de specialitate (fie

privind administrația publică locală[6]; (7) hotărîrea Comisiei administrative a județului (art. 109 din Legea nr. 69/1991[7]; (8) hotărîrea consiliului județean (art. 62 din Legea nr. 69/1991); (9) decizia Delegației permanente a Consiliului județean (art. 64 alin. 2 din Legea nr. 69/1991[8]; (10) hotărîrea consiliului local (art. 29 din Legea nr. 69/1991[9]; (11) dispoziția primarului (art. 45 din Legea nr. 69/1991).

că este vorba de cele din subordinea Guvernului, fie că este vorba de cele autonome) de unde posibilitatea mai multor termeni. Cum nu există încă o lege generală de organizare a ministerelor (proiectul a fost aprobat de Camera Deputaților, dar nu s-a discutat în Senat) va trebui să ne orientăm după terminologia promovată de legile organice ale unor ministere (ex. a Ministerului de Interne, a Ministerului Apărării Naționale), ale altor autorități administrative centrale de specialitate sau de legile din alte domenii de activitate, opțiunile fiind pur și simplu întâmplătoare. De pildă, în Legea nr. 14 din 24 febr. 1992, privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații se precizează că directorul acestuia "în exercitarea atribuțiilor ce revin S.R.I." emite, "potrivit legii", ordine și instrucțiuni (art. 23 alin. 3) sau în Legea nr. 20 din 9 martie 1992 referitoare la salarizarea demnitarilor și a celorlalți funcționari publici se menționează: "Ministerul Muncii și Protecției Sociale, împreună cu Ministerul Economiei și Finanțelor, pot elabora precizări în legătură cu metodologia de aplicare a prevederilor prezentei legi (sub. ns. art. 6). Spiritul legislației actuale, se înscrie, totuși, în tradiție — ministrul (conducătorul organului central) emite acte administrative denumite ordine sau instrucțiuni, pentru a realiza atribuțiile ministerului.

6) Ordinele prefectului care stabilesc măsuri cu caracter tehnic de specialitate sunt emise după consultarea organelor sau serviciilor de specialitate și sunt contrasemnate de conducătorii acestora (art. 103 alin. 2 din Legea nr. 69/1991). Ordinul prefectului care conține dispoziții normative devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștiință publică, prin afișare și publicare (art. 104 din Legea nr. 69/1991).

7) Hotărîrile Comisiei administrative, ce se adoptă prin vot deschis, fiind semnate de președintele acesteia (prefectul) sunt obligatorii numai pentru serviciile publice ale ministerelor și celorlalte autorități centrale organizate în județe (municipiului București) (adică pentru tradiționalele organe locale de specialitate care acum au o subordonare numai verticală) nu și pentru autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală (consiliul local, primar, consiliul județean, delegația permanentă a Consiliului județean; președintele consiliului județean) sau pentru cele subordonate acestora. Este concluzia care se desprinde nu numai din art. 109 al Legii nr. 69/1991, dar și din dispozițiile Constituției cu privire la autonomia locală, respectiv la tutela administrativă.

8) După părerea noastră decizia Delegației permanente poate avea și caracter normativ, când legiuitorul a dorit să sublinieze caracterul exclusiv individual al unei autorități a făcut acest lucru printr-o formulare expresă cum este cazul art. 68 referitor la dispozițiile președintelui: Președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter individual" (subl. ns.)

9) La fel ca și în cazul hotărârii cons. jud, și hot. normative ale cons. local devin obligatorii de la data aducerii lor la cunoștiință publică (art. 30 alin. 2 din Legea nr.69/1991).

În practica aplicării Legii administrației publice locale uneori s-a constat caracterul de act normativ al dispoziției primarului, invocându-se două argumente de text: (1) art. 5 care se menționează că în comune și orașe consiliile sunt **autorități deliberative**, iar primarii **autorități executive** ale administrației publice ce realizează autonomia localităților respective și (2) art. 45 teza II, unde nu se precizează obligația aducerii la cunoștință publică spre a deveni obligatorii a dispozițiilor normative, termenul "normativ" lipsește. Fără alte comentarii reținem pentru combaterea acestui mod de interpretare următoarele argumente:

(a) primarul este o instituție de ordin constituțional. La fel ca și consiliul local, primarul este ales de către cetățeni, fiind o autoritate distinctă (un subiect de drept public de sine stătător), chiar dacă, potrivit Legii nr. 69/1991 apare ca organ executiv al consiliului; (b) art. 5 din Legea nr. 69/1991 are în vedere numai atribuțiile primarului ca autoritate executivă a administrației locale, dar primarul, cum rezultă din art. 43 are și atribuții pe linia realizării unor servicii publice generale, specifice organelor de stat, la nivelul localității respective (asigurarea ordinii publice, prevenirea manifestărilor publice care contravin ordinii de drept ori atentează la bunele moravuri, la ordinea și liniștea publică; combaterea pericolelor provocate de animale etc.); (c) formularea "acestea devin executorii după ce sunt aduse la cunoștiința persoanelor interesate", din art. 45 nu exclude, dimpotrivă, presupune obligația aducerii la cunoștiință publică a dispozițiilor care au caracter normativ; (d) când legiuitorul a urmărit ca un act să aibă numai caracter individual a spus-o în mod expres, cazul dispoziției președintelui consiliului județean (art. 68 invocat mai sus).

§ 3. CONSTITUȚIA ȘI CELELALTE ACTE NORMATIVE INTERNE

Constituția, cum s-a relevat și în primul capitol, conține norme cu privire la administrația publică în sens organic, cât și în sens material, ea este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de "administrație publică", care în formularea prof. Vedel, formează "bazele constituționale". Astfel, art. 1 alin. 3 cu privire la enumerarea valorilor supreme în statul român, ca stat de drept democratic și social (demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic),

care sunt garantate, apare ca o normă constituțională ce stabilește sensul și pentru activitatea oricărei autorități a administrației publice. Normele din titlul II stabilind drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, stabilesc, explicit sau implicit, sarcini, drepturi, obligații și limite ale administrației publice din diverse sectoare de activitate. Practic, nu există text consacrat drepturilor și libertăților fundamentale să nu vizeze, direct sau indirect, o autoritate a administrației publice, inclusiv textele în care se utilizează formulări de genul "statul este obligat să ia măsuri..." (ex. pentru asigurarea igienei și a sănătății publice", art. 33 alin. 2), autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate..." (ex. să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal" art. 31 alin. 2). Apoi, în Titlul III sunt prevăzute prerogativele administrative ale Președintelui României și ale Guvernului și sunt precizate normele esențiale privind administrația publică centrală de specialitate, respectiv, administrația publică locală. Obiectivele ce trebuie să le asigure statul în plan economic și financiar, potrivit art. 134 din Constituție (libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, protejarea intereselor naționale, stimularea cercetării științifice naționale, refacerea și ocrotirea mediului înconjurător etc.) ne apar ca sarcini pentru organele administrației de stat, textul respectiv direcționând activitatea Guvernului și a unor ministere (economiei și finanțelor, comerțului și turismului, resurselor și mediului, învățământului și științei) etc.

Majoritatea **covârșitoarea a legilor organice** vizează fie structural, fie funcțional, administrația publică: organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; regimul stării de asediu și al celei de urgență; statutul funcționarilor publici, contenciosul administrativ; organizarea generală a învățământului; organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală (art. 72); organizarea serviciilor publice de radio și de televiziune (art. 31 alin. 5); organizarea autorităților administrative centrale autonome (art. 116 lin. (1)); structura sistemului național de apărare, organizarea armatei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare (art. 117 alin. (2)); organizarea și funcționarea poliției, a serviciilor de informații ale statului, precum și a celorlalte componente ale forțelor armate (art. 117 alin. (3)). De asemenea și alte legi organice (ex. legea cetățeniei române; legea electorală, legea privind organizarea și desfășurarea referendumului etc.) sunt izvoare de drept administrativ.

În ceea ce privește legile ordinare, ele vor fi izvoare de drept administartiv numai în măsura în care reglementează relații sociale

ce fac obiectul administrației publice. De pildă, din coroborarea art. 72 alin. 2 cu art. 116 alin. 1 se deduce că ministerele se înființează și se organizează prin lege ordinară, putându-se adopta: o lege generală și legi individuale (pentru anumite ministere); numai o lege generală sau numai legi speciale. Legiuitorul constituant lasă deschisă orice posibilitate.

Ordonanțele, care pot interveni numai în materiile în care se adoptă legi ordinare (art. 114 alin. 1), vor fi prin excelență izvoare de drept administrativ, de vreme ce ele își păstrează caracterul de acte administrative. De principiu, orice act administrativ normativ este izvor de drept administrativ, este sursa dreptului aplicabil administrației publice (ca organizare sau ca activitate) ce provine chiar de la administrație, care însă nu poate fi decât conform legii. Calificarea unui act administrativ normativ, inclusiv a unei ordonanțe, ca izvor al dreptului administrativ, nu exclude calificarea acestuia și ca izvor al altei ramuri de drept, ajungându-se, în anumite situații, la raporturile cu dublă natură juridică, evocate anterior.

§ 4. TRATATUL INTERNAȚIONAL CA IZVOR DE DREPT ADMINISTRATIV. REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE

O problemă deosebită cu privire la izvoarele scrise de drept, în particular de drept administrativ, o constituie tratatele și convențiile internaționale.

În literatura noastră de specialitate, unii autori au admis includere tratatului în sfera "izvoarelor formale" ale dreptului, alții au considerat că izvor pentru dreptul intern nu este tratatul, ci legea de ratificare, chiar dacă aceasta conține un singur articol. Achiesând la primul punct de vedere, reținem că un tratat internațional, pentru a fi izvor de drept administrativ, trebuie să îndeplinească următoarele condiții: a) să fie de aplicație directă, nemijlocită; b) să fie ratificat conform dispoziției Constituției și c) să cuprindă reglementări ale relațiilor sociale ce fac obiectul dreptului administrativ. Acest punct de vedere se impune cu atât mai mult în prezent, dacă avem în vedere dispozițiile art. 20 din Constituție după care pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, au prioritate față de legile interne, atunci când între acestea nu există concordanță.

Sursele internaționale ale dreptului administrativ au dobândit o importanță foarte mare în cadrul instituțiilor europene. Este suficient să evocăm Tratatul de la Roma din 25 martie 1957, Convenția europeană a drepturilor omului din 4 noiembrie 1950 sau Tratatul de la Maastricht din 7 februarie 1992. Relația dintre sursele interne ale dreptului administrativ și sursele internaționale, în noul context economic și politic european, dobândește o altă semnificație, de care știința dreptului administrativ nu poate face abstracție.

Se subînțelege că și știința dreptului românesc, în particular știința dreptului administrativ trebuie să vină cu soluții, integrarea României în organismele europene fiind o problemă de timp, ținând seama, evident, de teoria existentă deja în Occident cu privire la această materie.[10]

Așa de pildă, prin Tratatul de la Roma, de creare a Comunității economice europene, se conferă autorităților comunitare dreptul de a adopta regulamente și directive, doctrina occidentală apreciază că numai regulamentul este direct aplicabil de administrația publică și justiția statelor membre ale Comunității. Acestea se integrează legalității care se impune acțiunii administrației publice. Cât privește **directivele**, chiar dacă nu sunt direct aplicabile, se apreciează că ele impun autorităților naționale obligația de a adopta dispoziții necesare pentru a le pune în aplicare.

Pe de altă parte, este de subliniat că dacă se pune problema interpretării dispozițiilor Tratatului de la Roma și a celorlalte acte comunitare, invocate într-un litigiu în fața judecătorului național, se apelează la Curtea de Justiție a Comunității a cărei interpretare este cea care se impune.

Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dă dreptul cetățenilor statelor membre ale Consiliului Europei de a formula un recurs individual în fața Curții Europene a Drepturilor Omului cu sediul la Strassbourg dacă estimează că este victima unei încălcări a drepturilor garantate prin Convenție, după ce a epuizat căile de atac oferite de dreptul național etc.

Este de la sine înțeles că odată ce România va deveni membră a Comunității economice europene și a Consiliului Europei, normele internaționale invocate mai sus vor deveni izvoare ale dreptului administrativ. Ar fi o absurditate să se mai susțină, în

10) Pentru unele orientări ale doctrinei franceze a se vedea R. Rivero, **op. cit.**, pag. 63-64 și opiniile acolo citate.

aceste condiții, că tratatul internațional nu este izvor de drept intern.[11]

§ 5. IZVOARELE NESCRISE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV

Cât privește izvoarele nescrise, o teorie mai amplă se află în doctrina elvețiană, unde este și cel mai dezvoltat fenomen. Astfel **cutuma** este admisă, ca izvor de drept administrativ numai dacă sunt îndeplinite cele două condiții: (a) practică îndelungată și (b) convingere de caracterul obligatoriu. Sub primul aspect se remarcă faptul că o practică îndelungată este determinată de necesitatea completării unei lacune autentice a legii, "durata și constanța practicii sunt esențiale pentru crearea unei cutume".[12] Cea de-a doua condiție a fost impusă de jurisprudență, aceasta presupune că atât autoritățile publice cât și cei administrați (sau o mare parte a acestora) să aibă convingerea că prin cutumă s-au stabilit veritabile drepturi și obligații.

Cu toate acestea autorul citat remarcă faptul că rolul **cutumei**, ca izvor de drept administrativ elvețian este foarte limitat,[13] concluzie determinată, fără îndoială și de rolul mai modest rezervat dreptului administrativ în această țară, comparativ cu cel al dreptului constituțional, cum am mai precizat anterior.

Suntem de părere că și la noi evoluția autonomiei locale poate conduce la apariția unor reguli cutumiare, fiind vorba, practic, de recunoașterea inclusiv de instanțele judecătorești, a caracterului de reguli juridice pentru autoritățile administrative, cât și pentru cetățeni a unor practici administrative impuse de condițiile geografice, de gradul de dispersie a locuitorilor, de ocupația locuitorilor, de sărbătorile și obiceiurile religioase etc. Spre pildă, în multe comune ziua cea mai aglomerată a primarului și a funcționarilor comunali este ziua de duminică, când oamenii vin la biserică, la târg etc . Deși nu există norme scrise care să oblige funcționarii locali, inclusiv pe

11) Interesant este de semnalat că și doctrina din Elveția, care tradițional a promovat o politică de neutralitate, recunoaște tratatul internațional ca izvor al dreptului administrativ, invocându-se în acest sens și practica judecătorească. Mai exact, se susține acest lucru numai dacă tratatul este direct aplicabil sau dacă este de natură a servi ca bază a ordonanțelor de executare adoptate pentru a permite aplicarea sa în dreptul intern (Blaise Knapp, **op. cit.**, pag. 42).

12) Blaise Knapp - **op. cit.**, p. 55.

13) Idem, pag.56.

primar să "păstreze serviciul" duminica, regula funcționează. În ipoteza în care acceptăm cutuma ca izvor de drept administrativ va trebui, mai departe, să admitem că funcționarul comunal care prin comportamentul său nu respectă "obiceiul locului" (ex. refuzul de a elibera un înscris într-o duminică, zi de târg) se face vinovat de încălcarea unei veritabile reguli juridice aplicabile administrației publice locale respective și nu a unei simple norme morale, cu toate consecințele ce decurg de aici în planul răspunderii administrativ-disciplinare și, după caz, al celei administrativ-patrimoniale.

Un alt izvor nescris al dreptului administrativ acceptat de doctrina elvețiană este evocat prin expresia: "principiile generale ale dreptului constituțional și regulile generale". Se are în vedere faptul că, în principal tribunalul federal, dar și tribunalele administrative au dezvoltat în jurisprudența lor, principii generale și reguli generale" care nu sunt edictate în forma uzuală a legislației materiale. Dincolo de particularitățile din această țară, de regulă, în doctrina occidentală se recunoaște practicii judiciare caracterul de izvor de drept, fiind vorba de practica instanțelor de contencios administrativ. Nu vedem ce motive pot fi invocate pentru o soluție contrară la noi, de altfel, este în tradiția democratică din țara noastră ca practica judiciară să fie izvor de drept, ceea ce, în prezent, trebuie admis și pentru contenciosul administrativ.

Referitor la doctrină, cum se cunoaște, părerile sunt împărțite, uneori i se recunoște caracterul de izvor de drept, alteori nu.

În ceea ce ne privește, ne situăm de partea autorilor care susțin că în sens strict, riguros tehnic juridic, doctrina, în general, și doctrina de drept public, în particular, nu este un izvor de drept, dar nu mai puțin ea are o **influență decisivă asupra jurisprudenței**. În toate țările civilizate, un judecător nu-și poate îngădui să motiveze o soluție fără să invoce argumente din doctrină, fiind peste tot lucrări (tratate, cursuri, monografii, comentarii de texte legale etc.) de drept (inclusiv de drept administrativ), care sunt invocate drept (ratio scripta) de către tribunale.[14]

14) Riscând, citâm în acest sens, la noi, monumentala explicație a Codului penal sub conducerea prof. Vintilă Dongoroz sau Răspunderea civilă delictuală a prof. Mihai Elinescu cu toate că în privința naturii juridice a răspunderii administrative prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale avem alt punct de vedere.

§ 6. STRUCTURA LOGICO-JURIDICĂ A NORMEI DE DREPT ADMINISTRATIV

Normele de drept administrativ, ca orice norme juridice au o structură trihotomică, cuprinzând cele trei elemente: ipoteza, dispoziția și sancțiunea, numai că ipoteza este, deobicei, foarte dezvoltată, iar dispoziția în general se prezintă sub formă imperativă.(15

1. Ipoteza normei de drept administrativ

Într-adevăr, **ipoteza** prevede împrejurările, condițiile în care se aplică și subiectele la care se referă dispoziția. Tot în ipoteză, sunt incluse și alte părți ale normei, cum ar fi cele care prevăd definiții, principii, scopul activității unui organ, înțelesul unor termeni, "pentru că pe baza acestora se pot înțelege prevederile expuse în normă".(16 Exemplificăm în acest ultim sens prin art. 1 din Legea nr. 51 din 29 iunie 1991 privind siguranța națională a României, care cuprinde următoarea definiție: "prin siguranța națională a României se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român, ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție".

Necesitatea unui asemenea mod de redactare a ipotezei normei de drept administrativ decurge din însuși obiectul administrației publice, implicit al dreptului administrativ, anume transpunerea în practică, în cele mai variate situații concrete, a valorilor politice care au îmbrăcat haina juridică a legii, respectiv prestare, în limitele legii, a serviciilor publice, astfel încât să se poată realiza, într-o unitate dialectică, atât interesele generale ale statului și societății, cât și interesele persoanale ale cetățenilor, precum și cele ale autorităților administrativ-teritoriale. De altfel, această trăsătură a ipotezei normei de administrativ evocă și semnificația nouă pe care

15) Vezi pentru detalii, R.Ionescu, **op. cit.**, pag. 26-27; I.Iovănaș, **op. cit.**, pag. 18-20; V.Gilescu, **Dreptul administrativ** vol. I, Partea introductivă, pag. 33-61 ibid., **Drept administrativ, op. cit.**, (1986), pag. 155-165.

16) V. Gilescu, **Drept administrativ** (1986), pag. 180.

a dobândit-o în epoca actuală dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public. Cum s-a arătat, doctrina occidentală pune un accent deosebit pe puterea discreționară a administrației publice, ceea ce reclamă ipoteze dezvoltate, oferindu-se autorităților administrației publice cât mai multe elemente pentru determinarea nu numai a cadrului legal al acțiunii lor, dar și a interesului public ce trebuie apărat.

După modul de determinare, ipoteza poate fi absolut determinată și relativ determinată, deși în aprecierea caracterului absolut sau, după caz, relativ al ipotezei, până la urmă este vorba de o interpretare subiectivă. Cu aceste rezerve, în literatura de specialitate se susține că ipoteza este absolut determinată când sunt conturate cu exactitate împrejurările în care se va aplica dispoziția, situație în care autoritatea administrației publice nu poate decât să verifice și să ateste ori să ia act și să confirme. Este vorba de așa-numita **competență legală** (autoritatea administrativă este ținută de norma juridică). Așa de pildă, art. 21 din Legea nr. 21 din 1 martie 1991, legea cetățeniei române[17] prevede că cetățenia română se dobândește pe data depunerii jurământului de credință, iar după depunerea jurământului, ministrul justiției, ori, după caz, șeful misiunii diplomatice sau al oficiului consular "va elibera persoanei căreia i s-a acordat cetățenia română un certificat constatator"; la fel art. 23 din acest act normativ precizează că în caz de nevoie, misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României "eliberează, la cerere, dovezi de cetățenie pentru cetățenii români aflați în străinătate".

Ipoteza este relativ determinată când legea prevede în general împrejurările în care se aplică norma, existența lor concretă urmând a fi stabilită de organul care o aplică. Sunt cele mai numeroase situații, aici fiind vorba de puterea discreționară, la care se referă doctrina occidentală sau de competența de apreciere, cum se exprimă autorii români din ultimele decenii. Situațiile în care intervine "aprecierea" autorității sunt evocate prin diferite tehnici de redactare, uneori ipoteza constă în formulări de genul "în cazuri bine justificate", "în situații deosebite" etc., alteori norma conține anumite enumerări exemplificative însoțite de expresii "și altele asemenea" "și altele de aceeași natură", ca într-o a treia soluție tehnică enumerările să fie limitative (de pildă a unor condiții), dar autoritatea publică trebuie să judece dacă ceea ce se pretinde, se afirmă de cel administrat se înscrie, în mod real, în dispoziția generică a legii. De altfel, în cele mai multe cazuri modul în care sunt formulate unele din condițiile

17) Publicată în **Monitorul Oficial** nr. 41 din 6 martie 1991.

limitative prevăzute de lege pentru a fi îndeplinite în vederea obținerii de către o persoană a unui act, a unui aviz, a unei propuneri etc. de la o autoritate publică implică o "anchetă administrativă" (verificări pe teren, audieri de martori, solicitări de informații de la persoane particulare sau publice, cercetări de documente, efectuarea de sondaje de opinie, dialog nemijlocit cu cel în cauză etc.). Ca să ne referim tot la legea cetățeniei române, se cere cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie să îndeplinească un număr de șase condiții: 1) s-a născut sau domiciliază de un număr de ani în România (5 ani, respectiv 3 ani, pentru cel căsătorit cu un cetățean român); 2) comportare și atitudine care să dovedească atașament față de poporul român; 3) a împlinit vârsta de 18 ani; 4) are mijloace legale de existență; 5) este cunoscut cu o bună comportare și că nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român; 6) știe limba română în măsură suficientă pentru a se integra în societate. Este de la sine înțeles că îndeplinirea condiției nr. 2 sau nr. 5 înseamnă o judecată, o apreciere a Comisiei care funcționează pe lângă Ministerul Justiției. De fapt, în art. 16 din lege se precizează expres că în vederea soluționării cererii comisia poate dispune: a) completarea actelor, precum și orice explicații din partea petiționarului; b) solicitarea de relații de la orice autorități și c) citarea oricărei persoane ce ar putea da informații folositoare". Este, de fapt, și relația dintre "oportunitate" și "legalitate", implicit dintre aspectele ce pot forma obiectul unui control judecătoresc într-o acțiune de contencios administrativ și cele care "scapă" acestui control, probleme la care ne vom referi în volumul următor.

Revenind la art. 9 din Legea cetățeniei române "cetățenia română **se poate acorda**, la cerere, cetățeanului străin sau persoanei fără cetățenie care: a) s-a născut și domiciliază la data cererii..." (sub. ns.), vom reține că dispoziția este evocată prin expresia "se poate acorda", restul informațiilor formând ipoteza, o ipoteză relativ determinată.

2. - Dispoziția normei de drept administrativ

Dispoziția este, în general, categorică, imperativă, deoarece relațiile sociale care fac obiectul reglementării dreptului administrativ se desfășoară în procesul de realizare a puterii. Astfel, principalele norme de drept administrativ au o dispoziție cu un caracter onerativ prin care sunt obligate subiectele de drept la care se referă norma la o anumită conduită, la o anumită prestație. Așa, de pildă, art. 17

din Legea cetățeniei, evocată mai sus, are următoarea redactare: "Autoritățile publice, care dețin date sau informații din care rezultă că solicitantul nu întrunește condițiile legale pentru acordarea cetățeniei, **sunt obligate** să le comunice comisiei" (subl. ns.).

O mare categorie de norme de drept administrativ au o dispoziție prohibitivă, cuprinzând reguli de interzicere a unor acțiuni (obligația "în abstinendo"), este cazul, în principal, al normelor cu caracter contravențional, al normelor care consacră diferite forme de constrângere administrativă. Exemplele sunt numeroase, ne oprim numai la art. 9 din Legea nr. 60/1991, privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice,[18] care are următoarea redactare: "Sunt interzise adunările publice prin care se urmărește: a) propagarea ideilor totalitare de natură fascistă, comunistă, rasistă, șovină sau ale oricăror organizații terorist-diversioniste.

b) organizarea unei lovituri de stat sau altei acțiuni contrare siguranței naționale;

c) încălcarea ordinii, siguranței sau moralității publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor ori punerea în pericol a sănătății acestora".

Dispoziția normei de drept administrativ are uneori și caracter permisiv, prevăzând numai facultatea de a acționa sau nu, lăsând la latitudinea subiectelor de drept să facă sau nu anumite acțiuni. De cele mai multe ori, aceste dispoziții sunt evocate prin verbul "a putea", introdus în expresii ca "autoritatea administartivă poate...", "cetățeanul poate...". Succesiunea normelor administrative în unul și același izvor al dreptului administrativ (ex. în aceeași lege), nu trebuie privită cu rigiditate. E posibil ca după o normă cu o **dispoziție imperativă**, care viza acțiunea unor subiecte de drept cu privire la aceeași problemă, să urmeze o normă cu **dispoziție permisivă**, evident în considerațiunea altui subiect de drept. Un exemplu în acest sens, îl putem reține chiar din Legea privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice, concret după art. 9 citat mai sus, cu o dispoziție imperativă pentru cei care organizează sau participă la adunări publice (mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni și altele asemenea), urmează o normă cu o dispoziție permisivă ce vizează autoritățile administrației publice, evocată prin verbul a putea.[19]

18) Publicată în **M.Of.** nr. 192 din 25 septembrie 1991.

19) Primăriile pot, cu consultarea organului local al poliției să interzică organizarea adunării publice, dacă dețin date din care rezultă că desfășurarea acesteia ar duce la încălcarea prevederilor art. 2 sau dacă, în perioada, la locul și pe traseele unde acestea ar urma să aibă loc, se execută lucrări edilitar-gospodărești de amploare" (art. 10 din Legea nr. 60 din 23 septembrie 1991).

Desigur că sunt posibile și situații inverse. Cum este posibil ca sensul prohibitiv al unei norme, în special a celei contravenționale să rezulte dintr-o interdicție a încălcării unei norme onerative.[20]

3. **Sancțiunea** normei de drept administrativ prevede urmările juridice care decurg în cazul nerespectării normei. La fel ca și în cazul altor ramuri de drept și sancțiunea normei de drept administrativ nu apare întotdeauna în mod expres în normă, ci poate fi dedusă în mod logic din conținutul normei juridice respective, cum poate fi aceeași sancțiune pentru mai multe norme. Această situație i-a făcut pe unii specialiști să considere că normele de drept administrativ, ca de altfel și cele de drept constituțional, nu ar avea sancțiune, afirmație total greșită; acceptarea ei ar însemna, practic, constatarea caracterului de normă juridică.[21]

În altă ordine de idei, trebuie să reținem că și normele dreptului administrativ se pun în aplicare nu numai din teama de sancțiune, ci și din convingerile morale ale oamenilor. "Nu trebuie să ne imaginăm că fiecare normă juridică se va aplica de fiecare dată prin utilizarea sancțiunii.[22] Sancțiunea rămâne un element potențial și al normei de drept administrativ. Ca atare, sub aspectul gradului de determinare și sancțiunile normei de drept administrativ pot fi: 1. determinate, 2. relativ-determinate, 3. alternative și 4. cumulative,[23] îmbrăcând diferite forme concrete.

Dacă prin sancțiunea normei juridice, în procesul de realizare și aplicare a ei înțelegem, cum se propune de un autor, măsura ce se aplică în ultima instanță, atunci când norma, nu este realizată de bună voie,[24] vom putea spune că dreptul administrativ apare, în multe cazuri, ca ramură a dreptului ce prevede sancțiuni pentru încălcări ale altor norme juridice.

Trebuie, însă, să facem o distincție între 1. sancțiune ca element al structurii logico-juridice și 2. sancțiune ca element al răspunderii juridice (mai exact al răspunderii juridice din dreptul administrativ). Între acestea există un raport de la întreg la parte.

20) Spre pildă art. 61 din Legea nr.70/1991, privind alegerile locale, precizează că după deschiderea urnelor și numărarea voturilor, președintele biroului electoral al secției de votare încheie pentru consiliul pentru care au avut loc alegerile și pentru primar câte un proces verbal, în două exemplare, arătând și ce trebuie să cuprindă acesta. În art. 89 lit. j din aceeași lege se consideră contravenție "întocmirea de către birourile electorale ale secțiilor de votare a proceselor-verbale cu încălcarea dispozițiilor art. 61".

21) În același sens I. Muraru, **Drept constituțional** (1987), pag. 19; V. Gilescu, **Drept administrativ** (1986), pag. 161.

22) N. Popa, **op. cit.**, pag. 100.

23) Idem, pag. 104.

24) I. Muraru - loc cit.

Ținând seama de noțiunile cu care operăm în această lucrare, de noțiunile juridice unanim acceptate, precum și de legislația în vigoare, suntem de părere că pot fi identificate următoarele forme principale: a) sancțiuni administrativ-disciplinare (ex. destituirea din funcție, revocarea alegerii, dizolvarea, mutarea disciplinară etc.); b) sancțiuni administrativ-contravenționale (amenda, avertismentul, închisoarea contravențională, confiscarea etc.); c) sancțiuni administrativ-patrimoniale (obligarea la repararea prejudiciului produs printr-o daună materială sau morală; d) măsuri de constrângere cu caracter nesancționator: de protecție a unor interese personale sau publice, de prevenție sau de combatere a unor fapte antisociale (ex. reținerea unei persoane, stocarea unor bunuri, obligarea la tratament medical etc.); e) măsuri de executare silită, adică de înfrângere a unei rezistențe fizice (diferite acțiuni în forță ale poliției, imobilizarea unei persoane, demolarea sau desființarea unor construcții etc.); f) măsuri cu privire la actele juridice (anulări, suspendări, căi de atac etc).

§ 7. CLASIFICAREA NORMELOR DE DREPT ADMINISTRATIV

Normele de drept administrativ, cum s-a arătat mai sus, cu prilejul prezentării izoarelor dreptului administrativ, sunt cuprinse în cele mai diferite acte juridice normative, ceea ce înseamnă că ele pot îmbrăca cele mai variate forme. Tocmai de aceea, în lucrările de drept administrativ, constant se atrage atenția asupra grijii de a nu confunda norme de drept administrativ cu actele administrative normative.[25] Este adevărat, foarte multe norme de drept administrativ, îmbracă forma actelor administrative cu caracter normativ, deci actele care emană de la organele administrației publice, dar acestea nu epuizează sfera actelor juridice în care sunt cuprinse norme de drept administrativ.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ poate să cuprindă și alte norme juridice decât administrative, cum ar fi: norme de drept civil, de drept al muncii etc. Tocmai de aceea, cercetarea normelor de drept administrativ nu se poate face decât în strânsă corelație cu formele juridice pe care acestea le îmbracă, adică cu izvoarele dreptului administrativ.

25) Vezi cu titlu de exemplu: R. Ionescu, **op. cit.**, pag. 26, I.Iovănaș, **op. cit.**, pag. 20.

În literatura de specialitate, cu deosebire în cursurile universitare, se propun mai multe criterii pentru clasificarea normelor de drept administrativ. Unii autori propun criteriul sectorului de activitate, alții propun criteriul ramurii și domeniului activității executive, iar într-o a treia opinie se propune criteriul obiectului de reglementare, respectiv al sferei de cuprindere. Astfel, prof. R.Ionescu, în baza primului criteriu, identifică următoarele patru categorii: a) norme care reglementează înființarea, organizarea și desființarea organului administrației de stat; b) norme care reglementează competența organelor administrației de stat ("în această categorie intră toate normele juridice care prevăd atribuțiile acestor organe și unele norme privind răspunderea lor, precum și unele norme juridice ce prevăd responsabilitatea funcționarilor ce compun organele statului"); c) norme care reglementează procedura activității organelor administrației de stat; d) normele care reglementează drepturile și obligațiile persoanelor fizice sau organelor obștești în raporturile lor de drept administrativ cu organele administrației de stat.[26]

2. Pe baza celui de-al doilea criteriu, identic pe fond cu primul, prof. Ilie Iovănaș, identifică tot patru categorii, grupând însă, și pe bună dreptate, primele două categorii din clasificarea anterioară într-una singură și propunând, în plus, o grupă de norme care reglementează răspunderea administrativă a persoanelor fizice și juridice.[27]

3. Prof. Valentina Gilescu, după obiectul de reglementare identifică următoarele categorii: a) norme organice; b) norme de drept material; c) norme de drept procedural; iar după sfera de cuprindere, trei categorii: a) norme generale; b) norme speciale; c) norme excepționale.[28]

După părerea noastră, clasificările propuse, mai ales a doua și a treia, se completează reciproc.

La aceste criterii, față de modul în care am definit obiectul dreptului administrativ, trebuie să adăugăm și criteriul funcției dreptului administrativ care se realizează prin norma respectivă. Astfel, normele de drept administrativ ne apar ca: a) normele organice, cu toate nuanțările precizate anterior; b) norme de structurare în sistem a altor categorii de norme juridice; c) norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice, inclusiv prin măsuri de constrângere administrativă și d) norme de apărare

26) R. Ionescu, **Drept administrativ - op. cit.**, pag. 27.
27) I. Iovănș, **op. cit.**, pag. 19.
28) V. Gilescu, **op. cit.**, pag. 164.

a valorilor sociale cu caracter generic (dar neesențiale) pentru societate – norme contravenționale și c) norme de contencios administrativ.

Necesitatea cunoașterii tuturor categoriilor de norme de drept administrativ evocate în clasificările de mai sus, decurge din faptul că atunci când există mai multe norme juridice care reglementează aceleași relații sociale, va trebui să se facă o operație de analiză a criteriilor ce fundamentează aplicarea unei norme înaintea celeilalte. Este clar că ori de câte ori din actul normativ în care este cuprinsă norma se desprinde sensul normelor dreptului administrativ de norme care guvernează, ele se vor aplica înaintea altor categorii de norme ce vizează aceeași materie; mai exact, normele de altă natură, de drept civil, de dreptul muncii, etc., vor fi "subordonate", prin efectele lor, sensului "tras" prin normele dreptului administrativ.

De asemenea, norma specială se aplică față de norma generală iar norma de excepție (care se referă la situații ce se ivesc în mod excepțional, cu totul deosebit ieșite din comun), se va aplica și față de norma generală și față de norma specială.

Operația de analiză a sensului normei pentru a delimita prioritățile și implicit, obligațiile ce revin pentru aplicarea ei, este deosebit de importantă, mai ales atunci când norme relativ identice prevăd atribuții pentru organe diferite ale administrației publice.

§ 8. NECESITATEA CODIFICĂRII NORMELOR DE DREPT ADMINISTRATIV

Elaborarea de coduri este o operă de mare importanță în evoluția dreptului, a culturii și civilizației unui popor, în general. De acest mare adevăr se pare că a fost conștient și Napoleon, care la Sf. Elena, cum aflăm din Memoriul lui Las Cases, a apreciat Codul său civil drept realizarea sa cea mai importantă, ce va rămâne cu siguranță peste generațiile viitoare. Istoria a confirmat din plin acest lucru, cea mai bună dovadă – menținerea în vigoare și la ora actuală a Codului Napoleon.

Cât privește dreptul public, codificarea a fost ridicată la un nivel comparabil cu cel al civilului în epoca modernă, pe fondul aplicării celor două categorii fundamentale: **nulla poena sine lege** și **nullum crimen sine lege**, numai în ramura dreptului penal. În legătură cu dreptul administrativ, s-a conturat teza imposibilității obiective a codificării. Puterea executivă, se pretinde (inclusiv de

către autori români din perioada interbelică), are sarcini foarte variate și complexe, motiv pentru care dreptul administrativ este într-o permanentă perfecționare fiind "numai perfectibil dar nu poate fi niciodată perfect..."

Tot din această cauză, dreptul administrativ, relativ vorbind, nu poate fi codificat ca celelalte ramuri ale dreptului, căci orice încercare de codificare ar risca să devină, în curând, nefolositoare. În adevăr, un cod administrativ, nu ar fi niciodată la curent cu legislația în vigoare din cauza modificărilor sau reînnoirilor prea dese și prea repezi ale legilor ce o alcătuiesc.[29]

O atare teză, deși actuală, ni se pare că nu mai poate fi privită atât de categoric. O administrație publică modernă, civilizată, într-un stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic, sunt valori supreme, fiind garantate (art. 1 alin. 3 din Constituție), nu poate fi decât o administrație transparentă, nu este de conceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea. Statul de drept nu înseamnă pluralitate de proceduri administrative, dimpotrivă, reguli pe cât posibil identice și când este vorba de "colectorul de taxe" și când este vorba de Guvern, ca să preluăm o formulare din lucrările lui Dicey. La noi, până în 1989, se poate vorbi despre un adevărat paradox, teoreticienii dreptului administrativ constant au reținut atenția guvernanților asupra necesității codificării,[30] iar practica legiferării s-a îndreptat cât mai mult de această idee.

Unii autori, spre a facilita procesul de codificare, au emis și teza codificării pe etape. **Într-o primă etapă**, ar trebui adoptate **coduri** sau **statute** pe principalele instituții (domenii): organizare (o lege generală de organizare a ministerelor; procedură necontencioasă (nu cod); contravenții (cod); funcția publică (statut) etc., iar **în etapa a doua** să fie adoptat **Codul administrativ.**

29) Anibal Teodorescu, **Tratat de drept administrativ**, vol. I, București, 1929, pag.18, unde se mai menționează (nota nr. 2, subsol) că Legea din 28 martie 1908 a înființat pe lângă Ministerul de Interne - *Consiliul administrativ permanent*, ce, între altele, a avut și sarcina de a elabora un *Cod administrativ*, sarcină pe care Consiliul nu și-a îndeplinit-o niciodată.

30) Reținem cu titlul de exemplu: M. Anghene, **Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă**, în R.R.D. nr.1/1973, pag. 60 și urm.; V. Gilescu, **op. cit.**, (1974), pag. 30-33; I. Alexandru, **Un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea codului administrativ**, RRD, nr. 9/1976, pag. 13 și urm.; Al.Negoiță, **Considerații privind elaborarea codului administrativ**, AUB 1977, pag.21 și urm.; N.Cicu, **Importanța elaborării unui cod de procedură administrativă** în S.C.J. nr.1/1986; A. Iorgovan, **Drept administrativ** (1986), pag.306-308.

După 1989 au intervenit alte urgențe: legislația economică de trecere la economia de piață, Constituția, legile electorale, modificările codului penal și de procedură penală etc., încât problema codificării normelor de drept administrativ, obiectiv, nu s-a mai putut pune cu aceeași acuitate. De aici, nu trebuie înțeles că nu au existat nici un fel de preocupări. Dimpotrivă, se poate spune că, într-un anume fel, s-a trecut la realizarea "primei etape". Dacă ne referim la faptul că pe rolul Parlamentului se află o lege a ministerelor (mai urmează să fie discutată în Senat), precum și Statutul funcționarilor publici.

În ceea ce ne privește, fără a fi adeptul etapizării preconizate, suntem în continuare pentru un Cod al contravențiilor, pentru un Cod de procedură administrativă, necontencioasă a organelor administrației de stat, pentru un Cod comunal și pentru un Cod al domeniului public național.[31]

§ 9. RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

1. Noțiunea de raport de drept administrativ (fundamente, definiție)

Rezultatele acțiunii normelor de drept administrativ în relațiile sociale, îl constituie raporturile de drept administrativ care apar, așadar, ca o categorie distinctă de raporturi juridice. În cea mai simplă definiție, raporturile juridice sunt înțelese ca fiind relațiile sociale ce au căzut sub incidența normelor juridice (reglementate de normele juridice). De aici, rezultă că nu orice relație socială este reglementată de norme juridice și că nu poate fi conceput un raport juridic în absența normelor juridice.

Știința dreptului, în legătură cu anumite aspecte ale teoriei raporturilor juridice (subiecte, conținut, obiect, etc.), a elaborat construcții ce s-au impus de-a lungul timpului ca veritabile constante.

În schimb, în legătură cu problema premiselor, a izvorului pur și simplu a raportului juridic, sunt conturate cel puțin două puncte de vedere, atât în rândul specialiștilor în teoria generală a statului și dreptului, cât și în rândul specialiștilor în științe juridice de ramură.

31) Vezi cu privire la preocupările de codificare a normelor de drept administrativ în Franța, Jean Rivero, **op. cit.**, pag. 64.

Potrivit unei concepții (concepție majoritară), raportul juridic concret (drepturile și obligațiile subiectelor), se pot stabili numai în urma intervenției unui fapt juridic (un element sau o acțiune umană, de existența cărora legea leagă producerea anumitor efecte juridice.[32]

În altă teorie, se susține (îndeosebi de specialiști în dreptul penal și dreptul administrativ), că raportul juridic (mai exact anumite raporturi juridice), se pot naște direct din norma juridică. Pe această linie de idei, în lucrările de drept penal, atât din perioada interbelică,[33] cât și perioada actuală,[34] s-a fundamentat teoria raporturilor "de confruntare" (sau de cooperare). Numai dacă se încalcă dispozițiile normei juridice, fie ea prohibitivă ori onerativă, se afirmă de acești autori, realizarea dreptului are loc prin constrângere, în cadrul unui raport "de conflict" (de contradicție).

Acest punct de vedere, la care ne raliem, a fost susținut și de unii autori de drept administrativ, în special de prof. Ilie Iovănaș, în teza sa de doctorat din 1968 și în cursul din 1977.[35]

Spre deosebire, însă, de dreptul penal, ale cărui norme au o structură logico-juridică dihotomică (dispoziție și sancțiune), în dreptul administrativ, ce conține norme cu structură trihotomică (ipoteză, dispoziție, sancțiune), teza raporturilor de conformare și conflict nu poate fi extinsă la sfera tuturor relațiilor sociale care cad sub incidența normelor sale. Ea poate fi susținută numai cu privire la anumite categorii de norme administrative, în primul rând, cu privire la normele contravenționale. Așa de exemplu, dreptul unui agent de circulație, care în calitate de agent al autorității publice, pretinde unui conducător auto să oprească la semnalul său regulamentar, trebuie să admitem că este un element al conținutului unui raport de drept administrativ concret. În acest raport, unul dintre subiecte este organul de poliție competent a aplica dispozițiile legale în domeniul circulației pe drumurile publice,

32) Vezi cu titlul de exemplu, N.Popa, **op. cit.**, pag. 182-183.

33) V. Dongoroz, **Drept penal**, Partea generală, București, 1939, pag. 99.

34) C. Bulai, **Drept penal**, Partea generală, vol. I, Partea introductivă, T.U.B. 1979, pag. 114, ibid. **Unele probleme teoretice privind cunoașterea legii penale ca mijloc de prevenire a infracțiunilor**, SCJ, nr.3/1978, pag. 228 și urm., ibid. **Drept penal român**, Partea generală, vol. I, Casa de editură și presă "Șansa" - SRL, București, 1992, pag. 45-46.

35) I. Iovănaș, **Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației**, pag. 331. Este de menționat că teza raporturilor juridice de constrângere a fost fundamentată în literatura noastră îndeosebi de prof. Gheorghe Gilescu (**Importanța studierii structurii normelor juridice pentru analiza acțiunii lor asupra relațiilor sociale**, A.U.B. nr. 13-14/1960, pag. 7-23).

reprezentat prin agentul de circulație, iar celălalt nu se conformează, el își încalcă obligațiile din raportul juridic de conformare, ceea ce echivalează cu nașterea unui raport juridic administrativ de natură conflictuală.

Reținem că și alți autori de drept administrativ, fără a vorbi despre raporturi juridice de confruntare și respectiv, de conflict, admit nașterea raportului de drept administrativ direct din norma juridică. Astfel, prof. Romulus Ionescu, definește raporturile de drept administrativ ca fiind "acele raporturi juridice care se nasc prin reglementarea de către normele juridice, direct sau indirect, adică prin fapta juridică săvârșită în executarea acestora, a raporturilor sociale care formează obiectul administrației de stat realizată de către organele administrative ale statului.(36)

În concluzie, ținând seama de această definiție, precum și de aspectele precizate cu privire la obiectul dreptului administrativ, vom spune că **raporturile de drept administrativ sunt tocmai relațiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ.**

2. Clasificarea raporturilor de drept administrativ

Literatura din perioada interbelică nu a pus accent pe clasificarea raporturilor de drept administrativ, ci pe analiza "subiectelor administrative de drepturi" (P. Negulescu), sau a persoanelor morale de drept public", în timp ce literatura postbelică a acordat o importanță deosebită clasificării, fiind exprimate de-a lungul anilor mai multe opinii. Succesiunea acestor opinii marchează tocmai elementele de forță ale evoluției, după război, a științei dreptului administrativ. Astfel, în primele lucrări din această perioadă s-a fundamentat teza după care raporturile de drept administrativ îmbracă o singură formă – raporturi de subordonare, organele administrației de stat fiind subiectul supraordonat al raportului.(37)

La începutul deceniului al VIII-lea (anii 1973-1974), se formulează teza pluralității de forme a raporturilor de drept administrativ, susținându-se, într-o opinie, existența a trei categorii de raporturi de

36) R. Ionescu, **op. cit.**, pAG. 27-28.

37) Această concepție a fost susținută de Romulus Ionescu și în ultima ediție a cursului de drept administrativ (1970), cât și de Ilie Iovănaș în ultima ediție a cursului său (1977), devenind un fel de criteriu fundamental, de referință pentru specialiștii din alte ramuri ale dreptului în operația de stabilire a interrelațiilor respective cu dreptul administrativ.

drept administrativ: (a) de subordonare; (b) de participare și (c) de colaborare,[38] iar într-o altă opinie existența a numai două categorii: (a) de subordonare și (b) colaborare.[39]

După părerea noastră, categoria raporturilor de participare nu este o categorie de sine stătătoare; ar putea fi vorba despre raporturi de colaborare, evident pentru alte situații decât cele la care ne referim mai jos. În orice caz, nici argumentele aduse în sprijinul acestei categorii înainte de 1989 și nici cele aduse în prezent, avându-se în vedere noile fundamente constituționale ale dreptului administrativ nu sunt convingătoare. Astfel, în literatura anterioară s-a susținut că în raporturile de participare, subiectele de drept acționează, potrivit normelor de drept administrativ, la exercitarea unei activități de conducere în organele administrației de stat (ex. directorul unei întreprinderi, care participă ca membru în consiliul de conducere al ministerului, față de care este subordonată întreprinderea respectivă; unii funcționari inferiori dintr-un organ al administrației de stat care participă alături de superiorii lor "la exercitarea unei competențe privind conducerea organului administrației de stat din care fac parte")[40]. Se observă, cât se poate de clar, că s-a încercat o explicație tehnico-juridică a unui fenomen politic la modă atunci – munca și conducerea colectivă. În literatura actuală se susține că, în cadrul "raporturilor de participare, subiecții participă la exercitarea unor atribuții pe care le dau în competența unui organ colegial față de care subiecții pot fi în raporturi de subordonare".[41] Lumina vine din exemple: participarea miniștrilor la ședințele Guvernului sau decanilor la ședințele senatelor universităților.[42]

Fără alte detalii, miniștrii nu participă la ședințele Guvernului ca subiecte de drept distincte de acesta, ci ca membri ai Guvernului, art. 101, alin. 3 din Constituție, este cât se poate de clar: "Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin legea organică". Dacă miniștrii sunt un subiect de drept administrativ, admițând teza autorilor citați, se pune întrebarea cine este celălalt subiect de drept administrativ spre a se naște raportul de participare? Constatăm cu ușurință că acest subiect nu există,

38) Este punctul de vedere exprimat de Al. Negoiță pentru prima dată într-un curs din 1973 și reluat în edițiile ulterioare (vezi Al. Negoiță, **Drept administrativ și știința administrației**, 1981, pag. 65), punct de vedere împărtășit recent și de alți autori (A se vedea M. Preda, C.Voinescu, **op. cit.,** pag. 39).

39) V. Gilescu, **op. cit.**, (1974), pag. 62.

40) Al. Negoiță, **op. cit.**, pag. 69.

41) M. Preda, C. Voinescu, **op. cit.**, pag. 39.

42) Ibidem.

nu poate fi primul-ministru deoarece și el face parte din Guvern. La fel și decanii participă la lucrările senatelor universităților pentru că sunt membri de drept ale acestora. Dacă decanul nu ar fi membru al Senatului universității și norma de drept administrativ ar reglementa obligația participării la ședințele Senatului, atunci am fi în prezența unui raport administrativ clasic de colaborare.

c) În raporturile de subordonare, subiectul supraordonat este purtătorul autorității publice, care, fie în baza autorității ierahice, fie a prerogativelor de putere pentru realizarea interesului public, dispune cu privire la comportamentul celuilalt subiect, fiind raporturi care apar între o autoritate a administrației publice, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte (o altă autoritate publică, o persoană juridică civilă, o persoană fizică).

b) În raporturile de colaborare, subiectele participante sunt pe picior de egalitate, chiar dacă unul este obligatoriu autoritate a administrației publice. Raporturile de colaborare apar, de regulă, între două autorități ale administrației publice, care acționează împreună, exercitîndu-și fiecare competența, pentru aplicarea legii. Ele pot să apară și între o autoritate a administrației publice și o altă autoritate publică, când legea le obligă să acționeze de comun acord pentru realizarea unei sarcini care revine administrației publice (ex. prezența judecătorilor în Comisia de pe lângă Ministerul Justiției în materie de cetățenie sau în birourile electorale etc.,), respectiv între o autoritate a administrației publice și o persoană juridică civilă sau o persoană fizică, când acestea din urmă sunt atrase la prestarea unor servicii publice.

Cât privește interrelațiile raporturilor de subordonare, respectiv de natură conflictuală reținem următoarele reguli:

a) un raport de conformare poate fi atât un raport de colaborare, cât și un raport de subordonare;

b) un raport de natură conflictuală este întotdeauna un raport de subordonare;

c) în realizarea unui raport conflictual, poate să intervină și un raport administrativ de colaborare, în care ipoteza raportului administrativ de colaborare ni se înfățișează ca un mijloc juridic de garantare a realizării drepturilor și obligațiilor organului de stat ca subiect supraordonat în raportul conflictual.

3. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ

Opiniile înfățișate cu privire la noțiunea și, respectiv, clasificarea raporturilor de drept administrativ conțin și orientări teoretice diferite

cu privire la trăsăturile acestora.[43]

Se constată, din enumerarea principalelor opinii exprimate în literatura de specialitate, că nici autorii care au admis existența unor raporturi de subordonare, respectiv de colaborare, nu au formulat trăsături generale (care să se regăsească în ambele categorii) și, respectiv trăsături specifice (unei categorii sau alteia).

De vreme ce am identificat existența a două categorii de raporturi de drept administrativ, ni se pare firesc ca, mai întâi, să formulăm trăsăturile generale, prin care se particularizează raporturile de drept administrativ ca specie a raporturilor juridice. Se subînțelege că modul de formulare a acestor trăsături trebuie să fie o consecință firească (o dezvoltare logică) a concepției înfățișate cu privire la obiectul dreptului administrativ. În consecință, reținem următoarele două trăsături:

1) unul dintre subiecte este, în mod obligatoriu, un purtător al autorității publice; de regulă, un organ al administrației publice (poate fi însă și o altă autoritate de stat sau, excepțional, o structură nestatală, autorizată să presteze un serviciu public, alături sau în locul unei autorități a administrației publice);

2) sunt raporturi de putere, care apar în sfera relațiilor sociale reglementate de normele dreptului administrativ.

Prima trăsătură urmărește să individualizeze raporturile de drept administrativ de raporturile de "drept privat" în care apar ca subiecte organele administrației publice, alte organe de stat sau, după caz, structuri nestatale. Cu alte cuvinte, această trăsătură evocă, reluând o terminologie tradițională, faptul că unul dintre

43) Astfel, prof. Romulus Ionescu reține următoarele trăsături: 1) au același obiect cu administrația de stat; 2) cu necesitate unul dintre subiecte e organ al administrației de stat; 3) se nasc în general pe baza unei manifestări unilaterale de voință ce emană de la un organ al administrației de stat; 4) nașterea și realizarea lor în concret constituie o obligație chiar și pentru organul administrației de stat (**op. cit.**, pag. 28-31). Prof. Ilie Iovănaș reține, la rândul său, următoarele trăsături: 1) se nasc în cadrul și în vederea realizării activității executive; 2) sunt raporturi de putere (organul supraordonat acționează în calitate de subiect investit cu atribuții de stat). În legătură cu subiectul supraordonat, autorul arată că acela poate fi un organ al administrației de stat; un organ judecătoresc sau de procuratură în măsura în care îndeplinește atribuții executive de stat. Se susține, totodată, că subiectul activ (de regulă al administrației de stat, acționează prin organul său colegial) sau unipersonal de conducere ori prin diferiți lucrători, iar legitimarea acțiunii acestuia o reprezintă competența (I. Iovănaș, **op. cit.**, pag. 24-27). V. Gilescu la rândul ei reține următoarele trei trăsături: 1) se nasc, se modifică, se sting, în administrația de stat; 2) se bazează pe subordonare și nu pe principiul autonomiei părților ca în dreptul civil; 3) unul din subiecte este obligatoriu un organ al administrației de stat (în V.Gilescu, **op. cit.**, 1974, pag. 67-75).

subiecte este persoană morală (juridică) de drept public. În dreptul administrativ din perioada interbelică se considera că persoanele juridice de drept public "au ca obiect girarea unui serviciu public și urmăresc satisfacerea unui interes general",[44] ele fiind, în consecință înființate de puterea publică. De regulă, în sfera persoanelor de drept public era inclus statul, județul, comuna și stabilimentele publice. Dar foarte multe discuții s-au purtat, cum se poartă și în prezent în doctrina occidentală,[45] pentru includerea în această sferă și a "stabilimentelor de utilitate publică", adică a structurilor private cărora li s-a recunoscut dreptul de a presta un serviciu public cu aceleași efecte ca și cum el ar fi prestat de către o autoritate a administrației publice.

Față de terminologia și concepția Constituției noastre, precum și față de fondul comun de idei din teoria actuală a persoanei juridice și convenind că prin noțiunea de stabiliment public evocăm o întreprindere publică (ex. o regie autonomă), vom putea spune că unul dintre subiectele raporturilor de drept administrativ trebuie să fie obligatoriu: statul, reprezentat printr-un organ de stat; o autoritate a administrației publice; o unitate administrativ-teritorială, reprezentată printr-o autoritate a administrației publice locale; un stabiliment public sau un stabiliment de utilitate publică. Sunt aspecte asupra cărora vom reveni în partea consacrată organizării administrației publice.

Prin cea de-a doua trăsătură generală, delimităm raporturile de drept administrativ de celelalte raporturi de drept public (de drept constituțional, de drept penal, etc.).

Raporturile de subordonare mai au următoarele trăsături specifice: (1) sunt raporturi de subordonare ale unui subiect față de celălalt; mai exact, subiecul care este purtător al autorității de stat are o poziție supraordonată; (2) nașterea și realizarea lor sunt determinate, fie de voința legiuitorului, fie de voința unilaterală a subiectului supraordonat; (3) realizarea lor constituie o obligație juridică pentru organul supraordonat.

Raporturile de colaborare, la rândul lor, în mod simetric mai au următoarele trăsături specifice: (1) sunt raporturi în care subiectul purtător al autorității publice colaborează de pe o poziție egală, în spiritul dispozițiilor legale, cu celălalt subiect al raportului administrativ (care poate fi sau nu purtător al autorității publice), la realizarea sarcinilor administrației de stat dintr-un anumit domeniu

44) E.D. Tarangul, **op. cit.**, pag. 103.
45) J. Rivero, **op. cit.**, pag. 579.

de activitate sau, după caz, la adoptarea unei decizii administrative; (2) naşterea şi realizarea lor concretă e determinată de manifestarea voinţei ambelor subiecte; (3) condiţiile manifestării voinţei ambelor subiecte sunt prevăzute expres de lege.

PARTEA III
CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I
DOCTRINA ADMINISTRATIVĂ COMPARATĂ SCURT ISTORIC ȘI ORIENTĂRI ACTUALE

§ 1. CONSIDERAȚII GENERALE, DIRECȚII DE CERCETARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Adevărata cunoaștere științifiică a fenomenului administrativ se conturează abia în sec. al XIX-lea, odată cu apariția științei administrației și respectiv, a științei dreptului administrativ, deși construcții teoretice pasagere există încă din antichitate.(1

Apariția științei administrației a ridicat încă de la început o serie de probleme cu privire la autonomia sa, la natura și metodele sale, și, în acest context, cu privire la delimitarea sa față de știința dreptului administrativ. Problema raportului dintre știința administrației și știința dreptului administrativ nu este nouă, deși ea se pune cu deosebită acuitate, în ultima vreme.(2

Într-adevăr, dacă aruncăm o privire oricât de rapidă asupra evoluției doctrinei administrative din sec. al XIX-lea sau al XX-lea, în Franța, Germania, Italia, S.U.A., sau în țara noastră, vom constata o permanentă preocupare pe linia delimitării autonomiei științei administrației, a raporturilor sale cu știința dreptului administrativ. Istoric, se poate spune că cercetările de genul "știința administrației" sunt anterioare celor de genul "știința dreptului aplicabil administrației"; literatura de specialitate, în general, admite ideea după care originea științei administrației, cel puțin în Europa occidentală, se află în științele camerale (sau cameralistice), din sec. al XVIII-lea.

1) Vezi A.Iorgovan. **Drept administrativ** (1983), pag.12 lucrările din nota nr.7, acolo citate.
2) I.Iovănaș, **Dreptul administrativ**, pag.31.

Ca atare, o incursiune în istoria științei administrației, o considerăm necesară nu numai pentru înțelegerea concepțiilor actuale cu privire la obiectul și natura acesteia, ci și pentru explicarea raportului dintre această știință și științele juridice, în particular știința dreptului administrativ.

Literatura de specialitate ne oferă mai multe modalități cu privire la abordarea istoricului acestei științe; așa de exemplu, unii autori, inclusiv de manuale universitare, fac pur și simplu o prezentare cronologică a diferitelor opinii, făcând abstracție de natura acestora, de locul și împrejurările emiterii lor. Alții, dimpotrivă, se ocupă de evoluția unor curente dominante ale științei administrației, făcând abstracție de perioada în care s-au emis părerile respective (în parte nu se analizează nici specificul național al diferitelor curente de gândire). Un alt grup de autori face o prezentare grupată pe anumite perioade istorice a evoluției, căutând să surprindă elementele caracteristice perioadei respective fără a insista în cadrul aceleiași perioade.

Această din urmă orientare metodologică, este promovată și în cursul citat, unde se face o prezentare sintetică a științei administrației până la cel de-al doilea război mondial[3], ceea ce reprezintă foarte puțin în raport cu bogăția ideilor existente în diferite țări, fie în perioada interbelică, fie după cel de-al doilea război mondial.

În ceea ce ne privește vom încerca să surprindem elementele dominante ale gândirii administrative dintr-o perioadă istorică sau alta, într-o manieră implicită, anume prin prezentarea evoluției concepțiilor în țările cu tradiție în acest domeniu, inclusiv în țara noastră.

Direcțiile de cercetare cu privire la obiectul și natura științei administrației sunt foarte variate, ele merg de la exacerbarea rolului acesteia și considerarea ei ca o filozofie a administrației până la negarea totală a existenței acestei științe.

Astfel. de-a lungul timpului, știința administrației a fost considerată ca fiind o știință sccială, o știință economică, o știință politică, o știință de gradul al II-lea, o introducere la știința dreptului administrativ, o știință tehnică, o ramură a științei conducerii etc.[4]

3) I.Iovănaș, op.cit., p.32 și urm.

4) O foarte importantă sinteză cu privire la studiile de știința administrației se află în lucrarea lui Andre Molitor, **Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur, Administration publique**, Paris, U.N.E.S.C.O., 1958. O sinteză este realizată și într-o lucrare românească intitulată Introducerea în știința administrației (autor I.Toma), publicată, sub egida Institutului de științe administrative al României, în 1947 (Ed. Standard Grafică), pag. 33-37. Vezi pentru literatura mai recentă Jacques Chevallier, **Science administrative**, P.U.F., 1986, pag. 28-69.

Important este de subliniat și varietatea de opinii cu privire la denumirea acesteia, avem aici în vedere nu numai diferențele inerente ale expresiei "știința administrației" într-o limbă sau alta, ci orientările terminologico-conceptuale în cadrul aceleiași doctrine naționale. Expresia cea mai frecvent folosită în literatura franceză (deci și în limba franceză), de exemplu, este de **"science administrative"**, care într-o traducere **ad litteram** ar însemna **știința administrativă** [5], termen căruia încă din perioada interbelică i-a fost preferat cel de **știința administrației**, folosit curent și în prezent, cu toate că uneori se mai folosește și **știința administrației de stat.**

Cu toate acestea, au fost și mai sunt autori de limbă franceză care folosesc pluralul **"sciences administratives"**, dorind să evoce existența unui ansamblu de discipline, unite prin obiectul comun - studiul administrației. De altfel, aceasta este concepția promovată și de institutul internațional cu sediul la Bruxelles (în Belgia), care poartă denumirea de **"Institut International des Sciences Administratives"**[6], cum aceeași concepție a stat și la baza Institutului de științe administrative al României.

În limba engleză, deci în țările anglo-saxone, se folosește, de regulă, termenul de "public administration", iar în limba germană cel de "verwaltungswissenschaft" sau cel de "verwaltungslehre"[7].

§ 2. EVOLUȚIA DOCTRINEI ADMINISTRATIVE ÎN FRANȚA

1. Perioada de formare

Unul dintre primii autori francezi ce are preocupări cu privire la știința administrației este **Charles-Jean Bonnin**, încă la 1812 el

5) Pentru prima dată în literatura de specialitate din țara noastră referiri la știința administrației face C. Dissescu în vol. al III-lea al cursului său de Drept public, volum consacrat, în fapt, **Dreptului administrativ** (C.G. Dissescu. **Curs de drept public român**, vol. 3, **Dreptul administrativ**, București, 1891, pag.822,829).

6) Acest institut a fost constituit în 1930, țara noastră fiind membru fondator, el organizează Congresele internaționale de științe administrative ce au loc din 3 în 3 ani și editează o revistă trimestrială "Revue internationale des sciences administratives".

7) În limba germană *wissenschaft* înseamnă *știință*, iar l*ehre* înseamnă *teorie* (Vezi **Dicționarul român-german**, Editura Științifică, București, 1963, pag.600 și, respectiv, pag. 616).

publica lucrarea "Principes d'adminstration publique", lucrare în care știința administrației este considerată o **știință exactă** [8].

O personalitate marcantă a Franței sec. XIX-lea, pentru știința administrației este **Alexandre-Francois Vivien,** a cărui lucrare **"Etudes administratives"** este publică în 1845 (republicată în 1850). Datorită autorității sale, în Franța s-a înființat în 1848, o școală de administrație "Ecole d'Administration", care a dispărut însă odată cu republica a doua.[9]

Alexandre-Francois Vivien este cel care a formulat printre primii, termenul de **știința administrației** opunându-l **dreptului administrativ.** Știința administrației, în concepția sa, reprezintă studiul administrației în raporturile sale cu statul, iar dreptul administrativ reprezintă studiul administrației în raporturile sale cu particularii.

"Funcțiile administrației – spune Vivien – pot să fie privite sub dublu aspect: în raporturile lor cu statul și în raporturile lor cu interesele locale și individuale. Principiile care conduc primul fel de raporturi formează dreptul administrativ. Știința nu rămâne străină de drept, nici dreptul de știință, dar fiecare din cele două ocupă o regiune aparte.

Știința examinează fenomenele sociale mai mult decât legile scrise, ea este mai generală în imaginile sale, mai liberă în deciziile sale; ea are în fața sa un orizont mult mai larg; ...ea se apleacă, se bizuie pe toate celelalte științe ce au ca obiect destinul omului; ea are: filozofie – principiile sale generale; morală – regulile sale de conduită; istorie – originile sale; economie politică – soluțiile noilor probleme.[10]

Autorii ulteriori de formație juridică, îndeosebi Laferière, precizează foarte clar distincția dintre dreptul administrativ și știința administrației. Spre pildă, Laferière, în cursul său de drept politic și administrativ reține: "Nu trebuie confundată știința administrativă cu dreptul administrativ. Prin prima se înțelege simultan partea reglementară și tehnică a administrației, ca și dreptul administrativ însuși, precum și cunoștințele accesorii care formează veritabilul administrator și prepară proiectele de ameliorare; al doilea, mult mai limitat în obiectul său, cuprinde drepturile, respectiv obligațiile mutuale ale administrației și ale celor administrați".[11]

8) V.P.Escombe, Charles-Jean Bonnin, **Précurseur de la science administrative**, în Revue administrative, 1958, pag. 15 și urm.; Charles Debbasch, **La science administrative dans les pays de l'Europe occidentale continentale**, în "Revue Internationale des sciences administratives", nr. 1-2/1978, pag.12.

9) Vezi I.Toma, **Introducere...**, **op.cit.**, pag.56.

10) Reprodus după R. Drago, **Science administrative**, Paris, 1980, pag.13.

11) Reprodus după Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.12.

Cu toate acestea, după cum înșiși autorii francezi o recunosc, nu se poate spune că în sec. al XIX-lea se conturează o veritabilă doctrină națională cu privire la știința administrației. de altfel, în pofida tendințelor de delimitare a științei administrației de dreptul administrativ, "curentul juridic se dezvăluie dominant".(12

M. Hauriou, de exemplu, califică lucrările din "perioada elaborării secrete", între care și lucrarea lui Charles-Jean Bonnin, drept "pure compilații indigeste sau tratate fără valoare".(13

Caracteristic, deci, perioadei de formare a gândirii administrative franceze din sec. al XIX-lea este accentuarea cercetărilor juridice, de drept administrativ. Cu certitudine se poate spune că întemeietorii dreptului administrativ: Macarel, de Gérando și, respectiv. Cormenin, devin mult mai cunoscuți decât întemeietorii științei administrației.(14

12) Ch. Debbasch, loc. cit.

13) Acest autor distinge - începând cu anul VIII (adică odată cu organizarea consiliilor de prefectură și investirea Consiliului de Stat cu atribuțiunile contencioase ale miniștrilor) — un număr de trei perioade ale istoriei formării **Dreptului administrativ francez** și anume: a) perioada elaborării secrete (din anul VIII până în 1818); b) perioada divulgării (de la 1818 la 1860) și c) perioada organizării (după 1860), (M. Hauriou, **Précis de Droit administratif et de droit public général**, ed.III, Paris, 1897, pag.245 și urm.).

14) Hauriou ne informează că toți acești autori au participat activ la mișcările politice. Primul, după ce face dreptul la Torino, devine șef de cabinet de prefectură și controlor al poștelor; al doilea făcuse, printre altele, campania din Italia, iar cel de-al treilea, începând cu 1810, a făcut parte din Consiliul de Stat.

După Hauriou, Macarel este autorul (a debutat în 1818 cu **Les éléments de jurisprudence administrative** în 2 volume, apoi în 1833 a elaborat un manual, iar în 1844 un curs, de drept administrativ în 4 volume) cu cea mai fecundă influență, deși opera lui Cormenin a rămas clasică (Cormenin publică **Questions de droit administratif**, 1812, în care clasează materiile în ordine alfabetică, iar în 1840 publică **Traité de droit administratif**).

În perioada *organizării,* dreptul administrativ, după M. Hauriou, nu mai este expus pe materii, ci se adoptă în tratarea sa sisteme științifice.

După Gaston Jéze, adevăratul spirit științific își face apariția abia după 1890, motiv pentru care faza de dinaintea acestui an este caracterizată astfel: "Fără nici o exagerare, în partea juridică propriu-zisă era haos, o îngrămădire mai mult sau mai puțin confuză de soluții incoerente, arbitrare, de practici empirice, adesea de nejustificat și nejustificate. Cei care le cunoșteau erau puțini și erau mândri de a le ști. Orgoliu deplasat când s-au hazardat să scrie o carte pentru a expune aceste soluții, opera lor — oricare ar fi numărul volumelor — a apărut ca o culegere indigestă, ca o aglomerație goală de idei și de fapte. Astfel, s-a stabilit în spiritul celor care au studiat dreptul administrativ înaintea anului 1890, o convingere greu de distrus; că dreptul administrativ este o ramură obscură a dreptului, a cărei cunoaștere presupune mai multă memorie decât inteligență, asupra căruia nu se poate scrie decât pe bază de text" (G. Jéze, **Les principes généraux du droit administratif**, vol. I, Ed.III, 1925, prefață).

După 1890, cercetările de drept administrativ se dezvoltă, într-un autentic spirit științific, mult mai mult, eclipsând, practic, preocupările din sfera științei administrației. De altfel, secolul XX debutează cu primul tratat adevărat de drept administrativ, datorat lui H. Berthélemy (în 1900), cu toate că autorul, cu o aleasă modestie, spune că substanța lucrării sale se află în lucrările a trei predecesori: Ducrocq **(Cours de droit administratif et de législation francaise,** ajuns la ediția a 7-a în 1879), Laferrière **(Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux)** și Aucoc (**Conferences,** în care materia este divizată în 2 grupe: gestiunea serviciilor publice și poliția administrativă).[15]

După cum se arată în **Traité des sciences administratives,** perioada de sfârșit a sec. al XIX-lea este perioada așa-numitului stat liberal, al cărui sistem administrativ "reflecta tensiunile și contradicțiile unei epoci ce și-a asumat tranziția către vârsta industriei", dar liberalismului i se opuneau diferite școli antiliberale; "simplismul acestei demarcații este prin el însuși evocatorul separatismelor politice, dar din curmezișul discuțiilor a țâșnit puțin, câte puțin știința.[16]

2. Școala clasică (fayolismul) de știința administrației

Într-adevăr, în prima parte a secolului nostru se conturează atât școala clasică franceză de drept public, inclusiv de drept administrativ, dezvoltată datorită autorilor de formație juridică [17], cum este și firesc

15) În Prefața la prima ediție din 1900, Berthélemy notează: "Nu e îndrăzneț a încerca, după atâția autori excelenți să reduci în formule simple, scurte și precise principiile care domină în științele noastre administrative? Maeștrii noștri au avut același scop. Dacă ei au atins acest scop, oare acest nou efort nu este inutil? Dacă au reușit incomplet, speranța de a face mai bine nu va părea, din partea noastră, efectul unei iluzii imprudente și al unei încrederi excesive în propriile noastre forțe?... Substanța acestei cărți se regăsește întreagă în lucrările a trei jurisconsulți ale căror opere de doctrină și jurisprudență au contribuit cel mai mult, în cursul acestui secol, la dezvoltarea dreptului administrativ: Ducrocq, Aucoc și Laferriére. Ambiția a fost mai puțin de a spune altceva decât a o spune altfel și de a prezenta sub un aspect mai teoretic soluțiile practice pe care ei le-au atins în cărți, le-au apărat prin cuvânt sau le-au consacrat prin judecată" (H. Berthélemy, **Traite élémentaire de droit administratif**, ed. I. 1900, Paris, prefață). Lucrarea este structurată pe trei părți: I. Organizarea administrativă; II. Acțiunea administrativă; și III. Justiția administrativă.

16) **Traité de science administrative, op.cit.**, pag.8.

17) Concepția dominantă a acestor autori era în sensul includerii cercetărilor de natură economică, socială, politică etc., asupra administrației de stat în sfera științei dreptului administrativ. "Un învățământ de drept care nu se ocupă înainte de toate de mediul economic, politic și social în care se aplică regulile juridice este un învățământ scolastic" (G.Jéze, **op.cit.**, pag. 6).

(alături de Hauriou și Bérthélemy, mai este cazul să fie amintit Duguit, Jéze, Bonnard, Waline etc.), cât și doctrina clasică franceză de știința administrației. Știința administrației în viziunea sa clasică s-a impus prin cercetările unor autori de formație tehnică. E vorba, în primul rând, de inginerul de mine Henri Fayol, cel care a și creat termenul de **doctrină administrativă** [18]. De altfel, concepția sa a rămas în istoria științei sub numele de **fayolism.**

Astfel, Fayol fundamentează teza după care știința administrației este știința conducerii întreprinderilor. În optica sa, operațiunile care au loc într-o întreprindere sunt de 6 categorii: 1) operațiuni tehnice (producție, fabricație, transformare); 2) operațiuni comerciale (cumpărări, vânzări, schimbări); 3) operațiuni financiare (căutarea și girarea capitalurilor); 4) operațiuni de securitate (protecția bunurilor și a persoanelor); 5) operațiuni de contabilitate (inventar, bilanț, statistică,etc.) și 6) **operațiuni administrative** (prevedere, organizare, comandament, coordonare și control).

Prin urmare, în concepția fayolistă **a administra** înseamnă **a prevedea** (adică "a scruta viitorul", a efectua programe de acțiune), **a organiza** (a constitui "dublul" organism, material și social al întreprinderii), **a comanda** (a face "toate actele și toate eforturile"), și **a controla** (a veghea ca totul să se desfășoare conform ordinelor date și regulamentelor stabilite).

3. Curentele științei administrației după cel de-al II-lea război mondial

După cel de-al II-lea război mondial, în contextul în care hegemonia americană în lumea occidentală devine un fapt incontestabil, nu numai pe plan politic și economic, ci și ideologic, gândirea europeană occidentală acordă o tot mai mare atenție concepției americane referitoare la studiul administrației și-l

Lucrările sale cele mai importante sunt **Administration industrielle et générale**, în "Buletin de Société de l'industrie minérale", 1916; L'éveil de l'esprit public, Paris, Dunod, 1927; **De l'importance de la fonction administrative dans le gouvernement des affaires, conférence**, nov.1917, Rénouard, Paris: **La doctrine administrative dans l'Etat**, conférence au deuxiéme Congrès des Sciences administratives, Bruxelles, Geomere Bruxelles,1923. Vezi cu privire la fayolism și C.G.Rărincescu, Henri Fayol, **Fondatorul doctrinei administrative**, în "Revista de drept public", nr.1/1926; I,Toma, **Introducere în știința administrației** (1947), **op.cit.**, pag. 52 și urm.

Este de menționat că **"Administration industrielle et générale"** a fost publicată și în țara noastră: Henri Fayol, **Administrația industrială și generală**, Edit Clemența, București, 1927 (trad. Nicolae Constantinescu).

recunoaște calitățile, deși europenii nu pot renunța la concepția tradițională privind rolul dreptului administrativ [19]. Această situație caracterizează numai în linii generale gândirea franceză, deoarece aici, cum s-a relevat mai sus, în perioada interbelică s-a dezvoltat o puternică școală de știința administrației, adevărat însă nu prin eforturile autorilor de drept administrativ [20]. Ca atare, specific Franței postbelice este schimbarea opticii autorilor de drept administrativ care încep, din ce în ce mai mult, să se preocupe de fundamentarea autonomiei științei administrației față de știința dreptului administrativ.

Astfel, apar studii, monografii, cursuri universitare [21], ajungându-se, după 20 de ani de cercetări, la elaborarea unei opere fundamentale – Tratatul de știința administrației (1966).

Prof. George Vedel, ca decan al Facultății de Drept și Științe economice din Paris, semnând prefața la acest tratat, preciza că apariția lui "va marca o dată importantă în Franța", că el va arăta (pentru Franța) **"drumul de urmat"**[22], (subl. ns. A.I.).

S-a arătat, în primul capitol al cursului, că optica tratatului nu a convins pe toți autorii de știința administrației. După apariția lui, disputele teoretice nu s-au estompat, ele nu s-au înscris, ca regulă, pe "drumul" trasat de tratat, încât într-o lucrare din 1978 se menționează că situația științei administrației din Franța la ora respectivă se caracteriza printr-o certă confuzie". "Nu există un acord nici asupra obiectului propriu al acestei discipline, nici asupra filiației sale, nici asupra finalității sale..., nici chiar asupra terminologiei; unii vorbesc de știința administrației, postulând, așadar, existența unei științe autonome, alții preferă folosirea termenului de științe administrative..., alții încă sunt fideli expresiei administrația publică – public administration – din țările anglo-saxone".[23]

19) I. Iovănaș, **op.cit.**, pag.32.

20) "În Franța, ideile lui Fayol au format un întreg curent de adepți și discipoli destul de numeroși. Interesant că toți aceștia au fost recrutați numai din lumea practicienilor din întreprinderile publice sau particulare. (I. Toma, **Introducere în știința administrației, op.cit.**, pag. 57).

21) Un loc important în doctrina administrativă franceză îl au lucrările publicate în colecția "Les Cahiers de l'Institut francais des Sciences administratives". Vezi cu titlu de exemplu: **La recherche administrative en France**, Paris, Cujas, 1968, și, respectiv, **Les problèmes actuels de la rechèrche administrative**, Paris, Cujas, 1971.

22) G. Vedel, în **Traite de science administrative, op.cit.**, prefață, pag.IX.

23) J. Chevallier, D.Loschak, **Science administrative**, Tome I, **Théorie générale de l'Institution administrative**, L.G.D.J., Paris, 1978, pag.1.
Starea de confuzie asupra problemelor respective, trebuie să o spunem, nu se clarifică prin publicarea acestei lucrări, ci dimpotrivă. Spre exemplificare, reținem numai câteva "genuri" de probleme considerate de acești autori ca fiind probleme

Cu toate acestea, cum remarcă și autorul polonez J. Starosciak, știința franceză a administrației este cea mai "integrală" dintre toate științele europene, folosește în modul cel mai complex realizările altor discipline și tratează multilateral diferitele probleme ale activității administrative[24]. El precizează că teza fundamentală a autorilor francezi contemporani este teza după care secolul al XX-lea reprezintă secolul administrării, la fel cum secolul al XIX-lea a fost secolul industriei [25].

Marile curente ale științei administrației din Franța, la ora actuală, după R. Drago, sunt în număr de trei: a) curentul structural și instituțional; b) curentul sociologic și c) curentul organizațional [26]. după un alt autor, concepțiile actuale din știința administrației franceze se pot clasifica în 5 mari categorii [27]: a) punctul de vedere (dominant), după care știința administrației se definește ca o știință consacrată studiului faptului administrativ (concepția tratatului din 1966); b) știința administrației este știința administrației publice[28];

de știința administrației. Astfel, în acest volum se întâlnesc paragrafe, capitole etc., care poartă denumiri ca: Științele sociale și puterea; Cunoașterea științifică și ideologia; Obiectivitatea cunoașterii, cauzalitatea și libertatea; Analiza funcțională, sistematică, structurală; Aparatul de stat și sistemul politic; Definiția puterii de stat; Aparatul de stat și conflictele sociale etc.

După cum se obsearvă din această simplă enumerare, autorii citați consideră ca "probleme" ale științei administrației aspecte care, într-o concepție larg răspândită în științele sociale, în particular în științele juridice, formează obiectul altor discipline: Filozofie, Epistemologia, Politologia, Teoria generală a statului și dreptului, Dreptul constituțional etc.

24) Jerzy Starosciak, **Elemente ale științei administrației**, Editura Politică, București, 1967, pag.54.

25) Idem, pag.25.
Printre cei mai importanți autori francezi contemporani de știința administrației citâm pe : R.Drago, Ch. Debbasch, H. Puget, L. Langrad, R.Catherine, J.M. Auby, E. Giraud, L. Mehl, J. Chevallier.

26) R. Drago, **Science administrative**, Paris, 1980, pag.23 și urm. Acest punct de vedere este promovat și de J. Chevallier, care are, totuși, unele formulări diferite: a) curentul juridic, b) curentul axat pe gestiune, și c) curentul sociologic (**Science administrative**, 1986, pag. 43-51).

27) Ch. Debbasch, **La science administrative...**, **op.cit.**, pag. 17-19.

28) În virtutea acestei concepții, obiectul științei administrației privește studiul administrației înțeleasă ca o instituție publică - instituție care are misiunea "gestionării afacerilor publice". Se apreciază că într-o atare optică "știința administrației este un punct nou de vedere asupra administrației publice, dar în același timp și un obiect nou de studiu" (Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.17).
În mod similar în țara noastră I. Iovănaș este de părere că între știința dreptului administrativ și știința administrației de stat nu este o deosebire de obiect — ambele științe cercetând administrația - ci o *deosebire de optică* a cercetării (**op.cit.**, pag.35).

c) știința administrației, știință a organizării administrative[29]; d) știința administrației, știință despre management[30], și e) știința administrației, știința de sinteză[31].

Revenind la concepția lui R. Drago, vom reține că obiectul studiilor grupate în ceea ce el denumește **"curentul structural și instituțional"** îl formează: structura serviciilor lor exterioare; coordonarea stratificării interministeriale; tehnicile de decizie; conservarea documentelor; ierarhia administrativă; organizarea administrației; raporturile dintre administrație și politică, respectiv dintre administrație și opinia publică etc.

Trei mari probleme domină actualmente materia cuprinsă în acest curent, anume: structurile regionale; administrația în mediul

Un punct de vedre asemănător a exprimat și Maurice Duverger, dar considerând știința administrației ca o ramură a științei politice: "Știința administrației este ramura științei politice care studiază organizarea și funcționarea administrației... Obiectul său este identic cu cel al dreptului administrativ, dar ea îl studiază prin prisma altei optici, dintr-un alt unghi; în loc să se limiteze la studiul unui statut juridic de administrație, ea examinează funcționarea sa de fapt" (reprodus după B. Gournay, J.F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau, **Administration publique**, P.U.F., Paris, 1967, pag.6).

29) În această concepție administrația apare ca o instituție permanentă de realizare a finalităților sociale, ea pune accent pe aspectele de natură sociologică ale organizării administrației în vederea atingerii acestor finalități.
Acest punct de vedere este împărtășit și de autorul polonez citat, care arată expres: "Conținutul, obiectul de cercetare al științei administrației sunt determinate de faptul că ea se limitează la problemele de organizare a activității aparatului administrativ. Organizarea activității este în acest sens "genus proximus" pentru delimitarea sferei de cercetare a științei administrației" (I.Starosciak, **op.cit.**, pag.20).

30) Este, deci, varianta franceză a concepției americane, concepție bazată pe ideea aplicării absolute a metodelor de gestiune din întreprinderile particulare la administrația publică. Această optică dă științei administrației o orientare utilitară (Vezi îndeosebi, M. Massenet, **La nouvelle gestion publique**, Paris, Editions Hommes et Tecniques, 1975).

31) Este concepția promovată de prof. Ch. Debbasch în cursul de știința administrației. (Ch. Debbasch, Science administrative, 3 éd., Paris, Dalloz, 1976), precum și în studiul mai sus citat.
În spiritul acestei concepții, știința administrației ar urmări 3 obiective și anume: 1) cunoașterea realităților, a ști cum funcționează mașina administrației, care-i sunt problemele ce-i sunt puse spre rezolvare (este un studiu strict obiectiv); 2) degajarea preceptelor unei bune funcționări a administrației; 3) continuarea legilor de evoluție ale sistemelor adminstrative. "Ea se străduiește să pună acestea în evidență bazându-se pe cunoașterea trecutului și a prezentului. Legile pe care ea le degajă reprezintă valabilitatea științelor sociale. Ele nu pot să aibă infailibilitatea legilor juridice. Ele degajă în mod simplu posibilități pe care factorul uman poate să le infirme întotdeauna". (Ch. Debbasch, **La science administrative dans les pays...**, **op.cit.**, pag.19).

urban și administrația în mediul rural. "Rezultatele studiilor din aceste domenii figurează în numeroase articole, în memoriile realizate de elevii școlii naționale de administrație, de studenții și doctoranzii din facultățiile de drept și centrele de cercetare"[32].

Cât privește **curentul sociologic** și **psiho-sociologic**, se arată că el grupează, înainte de toate, studiile sociologice, apoi studiile referitoare la raporturile dintre administrație și grupările de presiune, remarcându-se că "sociologia administrației, privită ca studiu sociologic al administrației, nu se confundă cu știința administrației propriu-zise"[33].

În fine, în cadrul **curentului organizațional** se grupează, în opinia lui R. Drago, descendenții direcți sau indirecți ai lui Fayol, adică cei care asimilează gestiunea administrației gestiunii marilor întreprinderi, făcând se prevaleze considerațiile de eficacitate și rentabilitate. [34]

Cursurile de știința administrației au fost inițial cuprinse numai în cadrul institutelor de științe politice, cu deosebire în Institutul de științe politice din Paris. Grație eforturilor de deschidere realizate de facultățile de Drept și științe politice din anii șaizeci, ramurile științei administrației au fost incluse în programele de învățământ ale majorității instituțiilor universitare. Acolo unde nu există cursuri obligatorii sunt cursuri opționale, ceea ce a permis "să se lanseze o nouă generație de cadre în studiul științei administrației"[35]. Cursurile sunt predate, de regulă, de specialiști cu formație juridică, dar ele au dobândit în mod progresiv o dimensiune pluridisciplinară[36]. Institutul de administrație a întreprinderilor, școlile

32) R. Drago, **op.cit.**, pag.2. Printre lucrările cele mai importante din cadrul acestui curent, R. Drago citează: "Administrația nouă", R.Gréfoire, **"Funcția publică"**, (1944), M. Lung, L. Blanc, **"Economia funcției publice"** (1969).

33) R.Drago, **op.cit.**, pag.21. Se citează îndeosebi lucrările lui M. Crozier (**Fenomenul birocratic** 1963; Unde merge administrația franceză?, 1974); precum și lucrările: **Grupurile de interese și administrația în Franța** (1975); **Era tehnocraților** (1975); **Introducere într-o filosofie a administrației** (de R.Catherine și G. Thuillier) etc.

34) Se apreciază că opera esențială din cadrul acestei școli este cea a lui H. L. Baratin și M.J. Guedon, **Organisation et méthodes dans l'administration publique**, Paris, Ed. Berger-Levrault, 1971, precum și cronicile lui L.Mehl din "Revue administrative", apărute între anii 1957-1961, asupra Ciberneticii administrative. Se mai include în acest curent și lucrarea lui G. Langrad, **La recherche operationnelle, Instrument d'action du chef de l'entreprise publique et privée** (1958), precizându-se că tendința cea mai recentă asupra "managementului administrativ" poate fi găsită în cartea lui M. Massente, **La nouvelle gestion publique pour un Etat sans bureaucratie** (1975). (Vezi R. Drago, op.cit., p.28).

35) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.19.

36) Ibidem.

de formare a funcționarilor, în mod deosebit Școala Națională de Administrație (L'E.N.A.)[37], au contribuit, în schimb, la formarea funcționarilor în spiritul gândirii americane a managementului.

Prof. Ch. Debbasch, ne informează, totodată, că în cadrul studiilor sociologice "învățămintele relative la administrație sunt rare"[38], ceea ce ni se pare, cel puțin curios, dacă ținem seama de existența unui puternic curent sociologic în cadrul gândirii administrative franceze actuale.

Dimensiunile reale ale dezvoltării științei administrației în Franța sunt date și de numărul revistelor de specialitate. Numărul acestor reviste, ca de altfel, al publicațiilor sub formă de colecții, culegeri de studii, cursuri universitare, inclusiv tratate, este impresionant, Franța deținând și din acest punct de vedere unul din primele locuri în lume[39].

37) A se vedea G.Thuillier Stendhal, **Cuvier et l'Ecole Nationale d'Administration**, în Revue d'administration, 1965, pag.254 și urm.; S.Ghimpu, **Dialog despre lege**, Editura "Scrisul Românesc", Craiova, 1978, pag. 205-207.

38) Ch. Debbasch, loc.cit.

39) Astfel, una din primele reviste fondate după cel de-al II- lea război mondial, mai exact în 1948, este "Revista administrației", revistă cu caracter general, ea publică studii din cele mai variate domenii ale administrației franceze. Cam în această perioadă s-au înființat 2 colecții: L'administration nouvelle și, respectiv, Collection "U" Science administrative, colecții în care până în 1980 s-au publicat peste 40 de lucrări, cum ne informează R. Drago. Între periodicele principale mai trebuie să amintim: Revista de drept public și științe politice; Revista franceză de științe politice; Administrația (revistă publicată de Asociația corpului prefectural); Promoții (revista Asociației foștilor funcționari); Analiză și previziune; Revista franceză de administrație publică (revistă a *Institutului tehnic de administrație publică*, fondat în 1947). De asemenea, în Franța mai funcționează o secție națională (franceză) a Institutului internațional de științe administrative, Institutul de studii politice din Grenoble, precum și Fundația națională de științe politice. La aceste publicații mai trebuie adăugate și revistele facultăților de drept în care există puternice centre de cercetare în știința administrației (Paris, Bordeaux, Nice, Lille, Aix). Mai menționăm Institutul internațional de administrație publică, cu sediul la Paris, care funcționează ca instituție guvernamentală sub coordonarea directă a primului-ministru. Unul din obiectivele fundamentale ale acestui institut îl reprezintă organizarea de cicluri (până la 10 luni) pentru perfecționarea funcționarilor superiori din țările în curs de dezvoltare.

§ 3. EVOLUȚIA DOCTRINEI ADMINISTRATIVE ÎN GERMANIA

1. Cameraliștii

După cum se susține, în mod constant, în lucrările consacrate istoriei științei administrației, în Germania administrația a fost studiată mai întâi dintr-un unghi non juridic, argumentându-se că lucrările lui Lorenz von Stein (1815-1890) au început să apară înaintea lucrărilor de drept administrativ. Lorenz von Stein a elaborat o operă monumentală în 8 volume, intitulată **Verwaltungslehre** (teoria administrației), al cărei prim volum a apărut în 1965.

Se impune, însă, a sublinia că teoria lui von Stein nu vine pe un "teren gol". În Germania, cu deosebire în Prusia, încă din secolele XVII-XVIII, se conturează anumite studii asupra administrației prin autorii grupați sub denumirea de **cameraliști.** Unul dintre aceștia, von Justi, publică cu mai bine de 100 de ani înaintea lui von Stein, în 1960, descrieri concrete de funcționare a administrației, formulând și sugestii de îmbunătățire. După cum se exprimă prof. R.Drago, în ediția din 1980 a cursului său de știința administrației, Jean Henri Deendonne von Justi (1700-1771), împreună cu Jean Etienne Putter (1725-1807), pot fi considerați fondatorii științei camerale, deși originile acestei științe se află în Tratatul de politică scris de Nicolas de la Mare (1639-1723).

Științele camerale s-au dezvoltat foarte mult în sec. XVIII în Germania datorită creării unei administrații moderne, caracterizată de existența unei armate foarte ordonate, a unui sistem de impozite bine organizat și a unui corp de funcționari competenți și devotați.

De altfel și științele camerale, la rândul lor, au avut contribuții pe linia formării unei administrații bine organizate în Germania și, respectiv, în Austro-Ungaria în secolul XVIII și XIX.

Cu toate acestea, în literatura de specialitate, științele camerale nu sunt apreciate ca adevărate cercetări teoretice, unii autori îl includ și pe Lorenz von Stein printre precursorii științei administrației [40].

De fapt și A. Molitor este de părere că în teoria administrației din secolul al XIX-lea, se găsesc doar semne ale științei ad-

40) J.Chevallier, **Science administrative**, 1986, pag. 30-31.

ministrației, neputându-se vorbi de o știință în adevăratul înțeles al cuvântului[41]. Este teza îmbrățișată și de Jerzy Starosciak, care precizează că numai aplicarea unei metode științifice de cercetare și delimitare a tezelor întemeiate pe documente de postulatele neverificate, precum și respectarea riguroasă a cerințelor logicii la formularea generalizărilor pot fi considerate drept adevărata origine a științei administrației[42].

În pofida acestor puncte de vedere, teza dominantă este în sensul că Lorenz von Stein, la mijlocul secolului al XIX-lea, fundamentează o știință nouă, știința administrației[43], deosebindu-l de cameraliști. După cum arată unul dintre specialiștii în istoria științei administrației, științele camerale, denumite și **științele polițienești** (polizeiwissenschaft), reprezintă niște științe complexe (cuprinzând cunoștințe de: economie, drept, politică, geologie, istorie, filosofie etc.), puse în serviciul statului absolut pentru binele general al acestuia, pe când Lorenz von Stein dă teoriei administrației o formă sistematică, proprie[44].

2. Concepția lui Lorenz von Stein

În concepția lui Stein trebuie făcută o delimitare între **Constituție și Administrație,** noțiunea de administrație desemnând **statul lucrător.** Marea funcție a **Constituției,** o reprezintă tocmai acordarea măsurii și ordinii pentru **Administrație.** Constituția în afara administrației este fără de conținut, după cum administrația fără constituție este fără putere. Plecând de la această distincție și totodată, condiționarea dintre constituție și administrație, von Stein ajunge să fundamenteze **"Ideea de administrație"** (die Idee de Verwaltung), înțeleasă ca o teorie a influențării veșnice dintre morală și puterea politică, care se condiționează reciproc în mod continuu. De aici, calificarea lui von Stein ca fiind primul reprezentant al tezei după care **știința administrației este o știință politică.**

Lorenz von Stein concepe, astfel, știința (teoria) administrației ca o știință cuprinzătoare, în felul **Pandectelor romane.** De altfel, scopul fundamental al prodigioasei sale opere este de a face din teoria administrației "Pandectele științelor politice", care să cuprindă

41) A. Molitor, **Les sciences sociales...**, **op.cit.**, pag.7.

42) J. Starosciak, **op.cit.**, pag. 43.

43) Vezi I.Toma, Introducerea în știința administrației, **op.cit.**, pag. 35-38 și opiniile acolo citate; Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.13 și urm.

44) P. Ritterbuch, **Aufgaben der Kameralistik im absolutisten Staat**, citat de I. Toma, în **op.cit.**, pag.35.

într-un corp toate științele politice, practice. Astfel, în opinia sa, teoria administrației trebuie să cuprindă: administrația interioară, știința financiară și chiar dreptul internațional înțeles ca "o parte a marelui domeniu al administrației externe".

Teoria administrației este împărțită în 3 părți: prima parte o constituie "Teoria temeiurilor organului administrativ" (Lehre von der Grundlagen des Verwaltungsorganismus); a doua parte este denumită "Regimul regulamentar" (Verordungswesen) și a treia parte "Dreptul administrativ constituțional" (Verfassungsmassige Verwaltungsrecht).

În concluzie, se pot reține din această succintă expunere a concepției lui von Stein 2 aspecte principale: a) considerarea pur juridică a administrației este insuficientă, nu evocă adevărata sa esență (politică, în primul rând); b) teoria administrației și dreptul administrației sunt două discipline ce se completează reciproc și coexistă organic.

Din toate lucrările acestui autor se desprinde clar că el nu a luptat pentru **teoria administrației și contra dreptului administrativ,** ci pentru amândouă împreună. De fapt, el vede dreptul nu numai ca o știință juridică, ci și ca o știință a forțelor de producție, a raporturilor dintre oameni. Tocmai de aceea, teoria sa cu privire la administrație nu se poate reduce la dreptul administrativ, dar nici nu este opusă acestuia; dreptul administrativ este parte componentă a teoriei administrației, este cum relevam mai sus, a **treia ramură a teoriei administrației.**

"Ceea ce a urmărit Stein a fost îmbinarea într-o sinteză superioară a elementelor juridice de încoronare a tuturor științelor politice"[45].

3. Tezele pozitivismului juridic

După moartea lui Stein (1890), știința administrației nu numai că nu a progresat în Germania, dar a regresat vertiginos[46]. Autorii care i-au urmat, cu puține excepții[47], au fost influențați de metoda

45) I. Toma, **op.cit.**, pag.38.

46) "Ce-i drept — scrie J. Sarosciak — eforturile monumentale ale lui L. Stein fac în mod just legătura cu tradițiile științei administrației, dar cercetările sale nu au exercitat decât o influență infimă asupra formării științei moderne a administrației din statele capitaliste și nu au putut avea nici un fel de influență asupra științei administrației din statele socialiste" (J. Starosciak, **op.cit.**, pag.44).

47) Este vorba de L. Gumplowicz (1838-1909), fost și el profesor universitar la Graz, unul dintre discipolii lui Stein, ajuns celebru mai ales ca sociolog, deși avea și o formație juridică.

pozitivismului juridic, care făcea progrese mari în științele politice, impunând, treptat, treptat, ideea "echivalenței dintre administrație și administrați".

Astfel, Otto Mayer, P. Laband, Gerg Jellinek, ca să-i citățm pe cei mai cunoscuți autori germani, după Stein restrâng analiza administrației de stat la domeniul juridic și privesc raportul dintre stat și "cei administrați" ca un raport juridic bilateral între 2 persoane. Administrația, așadar, se identifică cu dreptul administrativ, care, după tezele pozitivismului juridic, este străin de orice considerație politică, filozofică, etc., fiind o disciplină strict juridică.

Otto Mayer, fondatorul dreptului administrativ german modern[48], sub influența școlii franceze de drept administrativ[49], susține ideea autonomiei dreptului administrativ, fundamentându-l ca pe o ramură a dreptului public și nu a științei politice (Teoria administrației).

Metoda juridică ce se impune cu acest curent pozitivist va domina ansamblul studiilor asupra administrației de stat germane până în deceniul al 4-lea al secolului nostru, când se pun bazele unei științe a administrației, plecându-se de la ideea că această știință nu poate fi o știință nepolitică, ci dimpotrivă, ea este în cel mai înalt grad "orientată politic".

În filipicele contra dreptului administrativ, paradoxal, formulate tocmai de autorii de drept administrativ, se susținea, printre altele, că învățământul dreptului administrativ (redus la predarea unor cunoștințe pur juridice, la comunicarea soluțiilor legale, logice), este lipsit de valoarea educativă. Așa se explică de ce începând cu anul 1935, în programa facultăților de drept, Dreptul administrativ a fost înlocuit pur și simplu cu "Administrație", iar profesorii germani de specialitate obligați să nu mai predea studenților disciplina "Dreptul administrativ", ci disciplina "Administrație"[50].

4. Curente și orientări după cel de-al II-lea război mondial

După cel de-al doilea război mondial și în R.F.G. știința administrației este influențată foarte puternic de concepția americană, dar în paralel, continuându-se tradiția istorică, se conturează o nouă concepție cu privire la știința administrației. Teza fundamentală o reprezintă delimitarea științei administrației de politica ad-

48) Lucrarea sa "**Deutsches Verwaltungsrecht**" în două volume, a fost publicată în 1895-1896 și tradusă, în 1903, în limba franceză, cum am arătat deja.

49) Vezi în acest sens Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.13.

50) Vezi pentru alte explicații I. Toma, **op.cit.**, pag.40.

ministrativă și, respectiv, de știința dreptului administrativ, toate trei intrând în sfera "științei administrative". Știința administrației este legată, în optica autorilor contemporani din R.F.G., de cunoașterea faptului de a administra.

Cu toate acestea, după cum precizează și Ch. Debbasch, se remarcă, în cadrul științelor administrative din R.F.G., "o foarte mare întârziere a analizei științei administrației în raport cu dreptul administrativ", precum și o tendință de includere a politicii administrative în sânul științei administrației[51].

De altfel, unul dintre cei mai cunoscuți autori de știința administrației din R.F.G., Fritz Morstein Marx, pune sub semnul întrebării existența unei autonomii reale a științei administrației, precizând că această știință "nu manifestă o existență proprie nici printr-o metodă exclusivă sau particulară, nici prin caracterul de lege al rezultatelor sale", unitatea sa vine din anumite aspecte asupra cărora "poartă" obiectul său: gestiunea autorizată de colectivitate în profitul comunității; concentrarea efortului în vederea obținerii rezultatelor fără a pierde din vedere pertinența și legalitatea mijloacelor ce trebuie utilizate în acest sens [52].

Această situație l-a determinat, credem, pe autorul polonez J. Starosciak să aprecieze, în 1964, că în literatura din R.F.G. lucrările demne de atenție din știința administrației erau fie lucrări referitoare la conducerea întreprinderilor industriale, fie traduceri din literatura de specialitate străină[53].

După 1964, situația s-a schimbat simțitor, apărând o serie de lucrări pe teme ca: arhitectura administrativă, relațiile dintre administrație și putere politică; fenomenul birocratic, reforma structurilor; personalul federal etc.[54], iar cercetările de știința administrației cuprind, în general, următoarele elemente: relațiile dintre administrație, parlament, guvern, organizații (sindicat, asociații, societăți) și cetățeni; organizarea administrației (bazele istorice și teoria organizării); sarcinile, resursele și echipamentul administrației publice; procesul decizional administrativ; planificarea și coordonarea;

51) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.14.

52) F. Morstein Marx, **Stand der Verwaltungswissenschaft, (Studiul științei administrației)** în F. Morstein Marx și alții, "Verwaltung - Eine einfuhrende Darstellung", Berlin, Duncken et. Co Humblot, 1965, pag.37. Este de menționat că sub coordonarea acestui autor a fost publicată în aceeași editură. 4 ani mai târziu, și lucrarea "Verwaltungswissenschaft in Europaischen Landern — Stand und Tendenzen" (Știința administrației în țările europene — Realizări și perspective).

53) J. Starosciak, **op.cit.**, pag.56.

54) Vezi Ch.Debbasch,**op. cit.**, pag. 20 și opiniile acolo citate (notele 16-27).

controlul administrativ; serviciul public; reforma administrației; probleme metodologice.

Este de menționat că din 1969, științele administrative au fost incluse în grupul disciplinelor opționale în cadrul studiilor de drept[55], iar în 1972, Asociația doctrinarilor de drept public german a recomandat (Recomandarea de la Salsbourg), ca știința administrației să fie inclusă în primul examen juridic de stat.

În cadrul Universităților au apărut, așadar, catedre de știința administrației (ex. Universitatea din Berlin, Hambourg, Hanovra etc.), au fost înființate numeroase școli (institute) de specializare și perfecționare în știința administrației (ex. Școala superioară de științe administrative din Spire. Academia federală pentru administrație publică; Școlile specializate pentru administrația publică din Baden-Wurtenberg, Bavaria și Berlin; Academia pentru cadrele din administrația poștelor din R.F.G. cu sediul la Bonn; Academia federală de finanțe, cu sediul la Siebourg; Școlile superioare ale armatei federale din Hamburg și Munchen etc.).

§ 4. ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI ÎN ȚĂRILE ANGLO-SAXONE, PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA DOCTRINEI AMERICANE

1. Știința administrației în Anglia

În țările anglo-saxone, îndeosebi în Anglia, cum am arătat într-un capitol anterior, noțiunea și disciplina însăși a dreptului administrativ este mai puțin folosită, iar teoria cuprinsă sub numele de "public administration", este mai mult o știință, politică și socială, decât una juridică, o artă mai mult decât o știință[56].

Referindu-se numai la știința administrației din Anglia, în 1958, A. Molitor făcea precizarea că aceasta n-a cunoscut o dezvoltare prea amplă, fiind considerată o "știință prea abstractă"[57]. Situația în prezent este alta, cercetările de știința administrației dezvoltându-se, după 1962 când a fost creat "Social Science Re-

55) Această decizie a fost luată în cadrul conferinței miniștrilor de justiție din R.F.G. din octombrie 1969, pe baza hotărârii facultăților juridice din 8 februarie 1969 (ziua facultăților juridice).

56) Vezi Jean Popovici, **Anglo-saxon methods of public administration**; extras din Boston University Law Review, nr.4/1936,pag. 339-359; Richard A. Chapman, **The development of the academic study of public administration in the United Kinglom, the United States, Canada and Ireland**, în "Revue internationale des sciences administratives", nr/1-2, 1978, Bruxelles, pag.40 și urm.

57) A. Molitor,**op.cit.**, pag. 43-56.

search Council", ulterior (1970), a fost constituit "Joint University Council for Social and Public Administration" (Consiliul universitar unit pentru științe sociale și știința administrației)[58], iar în 1968, a fost creat "The Civil Service Department", (organism ce are și misiunea de a coopera cu organismele neguvernamentale în cercetările de știința administrației), precum și Civil Service College (Colegiul Funcției Publice).

Cu toate aceste progrese, cum apreciază prof. Chapman, suportul și încurajarea științei administrației din partea guvernului englez, rămân încă modeste[59].

De regulă, cercetarea problemelor de conducere în departamentele guvernamentale, era realizată de funcționari publici, practicieni cu experiență, care, însă, nu aveau studiile necesare în ceea ce privește conducerea, iar problemele sociale și economice pentru aceste departamente, chiar dacă erau încredințate spre studiu universitarilor ori altor specialiști, aceștia nu erau considerați specialiști în administrația publică. Tocmai de aceea, majoritatea lucrărilor publicate în Anglia cu privire la administrația publică, prin anii '60, aveau forma unor memorii ale funcționarilor publici de seamă, care au scris despre ceea ce au făcut, adăugând propriile lor reflecții.

Interesul pentru studiul administrației publice este, în ultimii ani din ce în ce mai mare, "administrația publică ca studiu universitar nu a fost niciodată așa la modă în Regatul Unit[60], interesul public fiind stârnit, printre altele, de dorința englezilor de a se putea mândri cu realizări asemănătoare în domeniul științelor sociale cu acelea din S.U.A.[61].

Cele mai importante lucrări publicate aparțin atât profesorilor universitari, cât și specialiștilor din alte domenii care și-au concentrat atenția în probleme de administrație publică [62].

58) În cadrul Consiliului funcționează un Comitet pentru administrație publică (R.D. Chapman, **op.cit.**, pag.43).

59) Un rol de frunte în cadrul instituțiilor guvernamentale care cercetează problemele administrației publice îl ocupă "Royal Institute of Public Administration" (Institutul regal de știința administrației), care a primit o subvenție guvernamentală, abia în 1949, deși a fost fondat în 1922, ca o societate de învățământ (Richard D. Chapman, **op.cit.**, pag.41).

60) R. D. Chapman, **op.cit.**, pag.42.

61) Idem, pag.43.

62) Vezi cu titlu de exemplu: D.S. Pugh. D.J. Hickson, **Organizational Structure in its Context: The Aston Programe I**, Saxon House, 1976: A. Dunsire, **Administration, the Word and the Science**, Martin Robertson, 1973: Cristopher C. Hood **The Limits of Administration**, John, Wiley, 1976: Elliot Jacques, **A General Theory of Bureausracy**, Heinémann, 1976.

2. Pionieratul și perioada clasică a științei administrației în S.U.A.

În S.U.A., contrar situației din Anglia, există o puternică doctrină de știința administrației, încă din secolul trecut, aceste cunoștiințe fiind considerate drept bază pentru o anumită profesie, motiv pentru care, încă de la începutul sec. al XX-lea "public administration" s-a impus ca disciplină didactică. Știința administrației în S.U.A., a trecut la fel ca și în principalele țări ale Europei occidentale continentale (Franța, R.F.G., Italia), prin perioade bine determinate, conturându-se curente de gândire (școli) cu un larg ecou internațional. Poate din această cauză, în S.U.A., au fost, în mod semnificativ, denumite "The Home of Public Administration" (Casa științei administrației)[63].

Prof. Woodrow Wilson, prin al său "The Study of Administration" din 1887[64] - ce i-a asigurat celebritatea, pregătindu-i în mare măsură, drumul spre funcția de președinte al S.U.A. – este fondatorul științei administrației americane. Când el a publicat acest studiu-manifest, reforma administrației federale era la ordinea zilei. Abuzurile determinate de aplicarea lui **spoils sistem**[65], precum și corupția unor înalți funcționari publici, care au fost implicați în diverse scandaluri, a suscitat în America acelor ani, o mișcare de opinie publică pentru transformarea profundă a regimului funcției publice[66].

În 1883, a fost adoptat **Pendleton Act,** legea care înlătură formal **spoils system,** separând administrația (funcția publică) de politică. Studiul lui Wilson, determinat de apariția legii, urmărește să fundamenteze necesitatea unei calificări tehnice, administrative pentru funcționarii administrației federale americane, de unde și necesitatea unei științe care să "furnizeze" aceste cunoștințe despre administrația publică.

63) Generațiile de autori de știința administrației din S.U.A. sunt grupate, de regulă, în: 1) pionierii (în frunte cu Wilson); 2) reprezentanții școlii clasice (în frunde cu Taylor); 3) curentul psihosociologic (fundamentat de Herbert Simon) și 4) doctrina actuală.

64) Publicat în revista "Political Science Quarterly", iunie 1887, pag. 197-222.

65) Potrivit acestui sistem, partidul care câștigă alegerile avea obligația de a acorda funcțiile publice persoanelor care l-au ajutat să cucerească puterea, ceea ce era considerat drept un mijloc de control democratic de către popor a activității funcționarilor publici.

66) Bernard Gournay, J.F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau, **Administration publique**, **op.cit.**, pag. 12.

Mai mult, Wilson, ca și Goodnow (în 1890), indică și metodele care trebuie să fie utilizate în acest scop, insistând asupra înrudirii dintre administrația publică și gestiunea afacerilor private, idee ce va fi pe larg dezvoltată de reprezentanții școlii clasice.

Cu toate că perioada clasică a științei administrației din S.U.A., este considerată perioada interbelică[67], se poate spune că doctrina lui Frederik W. Taylor se încadrează tot în această perioadă. Lucrarea sa fundamentală "Principii de conducere științifică", apărută în anul 1911, este, de fapt, una din operele fundamentale ce reprezintă punctul de plecare și pentru știința modernă a administrației, Taylor fiind considerat întemeietorul științei despre organizarea muncii omenești. Taylor a avut ideea de a descompune întregul proces al unei operații în părțile sale componente principale, le-a supus apoi observației și măsurării, procedând apoi la înlăturarea mișcărilor inutile, neeconomicoase. Prin întreaga sa teorie el urmărește să fundamenteze o metodă menită a asigura economicitatea procesului muncii[68].

Greșeala fundamentală a lui Taylor, cum arată J. Starosciak, constă în aceea că, formulându-și generalizările, el pornea de la un așa-zis **homo economicus,** care nu există în realitate[69]. Taylor ca și Emerson, care a publicat, în 1912, lucrarea "Douăsprezece principii ale productivității muncii"[70], ignoră interesul persoanelor care execută munca, aspectele psihologice. Această greșeală a fost înlăturată de unii dintre discipolii lui Taylor, între care Frank Gilberth și Mongensen[71].

Interesant este de reținut că numai la 3 ani după Taylor, un autor german publică la Leipzig o lucrare, în care situează omul pe

68) A se vedea pe larg asupra acestei metode J. Starosciak, **op.cit.**, pag.44 și urm.

69) J. Starosciak, **op.cit.**, pag. 45.

70) Aceste principii devenite celebre sunt: 1) existența unui țel clar, a unui ideal; 2) bun simț în organizare; 3) sfaturi calificate; 4) disciplină; 5) comportare cinstită; 6) verificarea rapidă și sistematică a rezultatelor; 7) ordine în muncă; 8) existența unor norme și modele; 9) condiții corespunzătoare de muncă; 10) metode de muncă elaborate; 11) instrucțiuni precise pentru cei ce lucrează; 12) sistemul de stimulare (reproduse după J.Starosciak, **op.cit.**, pag.47, nota nr. 1).

71) Vezi pentru dezvoltări L. H. Baratin, M. Y. Guedon, **Organisation et méthodes dans l'administration publique**, **op.cit.**, pag. 53-56, unde se apreciază că metoda lui Taylor, umanizată prin optica lui Gilberth, a fost teoretizată de Mongensen, alt inginer american, care în 1937 a definit cele 5 faze ale tehnicii de simplificare a muncii: 1) a alege munca ce urmează a fi îmbunătățită și a o delimita precis; 2) a înregistra faptele (analiza propriu-zisă); 3) a efectua critica faptelor; 4) a studia noua metodă care să nu prezinte erorile celei anteriare; 5) a aplica o nouă metodă.

primul plan, fundamentând, astfel, **psihotehnica.** Este vorba de Munsterberg.

Cu toate că pe terenul teoriilor lui Taylor și Gilberth s-a consolidat managementul contemporan[72], concepția lui Taylor, ca și a lui Emerson se referă exclusiv la problemele conducerii unei întreprinderi particulare[73].

Prin urmare, în sensul strict al termenului, în perioada clasică a științei administrației nord-americane intră autorii care, după Taylor, au elaborat studii și lucrări referitoare la administrația publică. Studiile din această perioadă au fost stimulate de numeroasele decizii de reformă administrativă inițiate de guvern, reforme ce au culminat cu faimosul **New Deal,** promovat de președintele Roosvelt.

Una din primele reforme de acest gen a fost crearea, în 1921, a unei Administrații de Buget (Bureau of the Budget). Se constituie, astfel, comisii de reformă administrativă în majoritatea statelor din S.U.A., care erau formate (iar multe conduse) și din teoreticieni ai științei administrației, îndeosebi profesori universitari[74]. Pe ordinea de zi a acestor comisii erau incluse probleme ca: specializarea și remunerarea personalului; structura serviciilor; crearea birourilor de stat major; ameliorarea procedurilor administrative etc.

Principalul reprezentant al școlii organizaționale americane de știința administrației este Luther Gulik, care, într-o lucrare colectivă (Papers on the science of administration, din 1937), elaborează o teorie ce se exprimă prin literele P.O.S.D.CO.R.B.[75], teorie și principii "valabile în interiorul tuturor administrațiilor".

72) J.Starosciak, **op.cit.**, pag.44. Este de menționat că autorii francezi îl citează pe Taylor alături de Fayol drept fondatori ai "principiilor" practice de natură a ameliora gestiunea întreprinderilor (administrațiilor) de orice natură (J. Chevallier, **op.cit.**, pag.38).

73) J.Starosciak, **op.cit.**, pag.47.

74) După părerea unor autori francezi supremația sistemului administrativ american din perioada interbelică și în anii de după cel de-al II-lea război mondial față de sistemele din Europa occidentală se datorează, în primul rând, osmozei care s-a realizat între Administrație și Universitate (B. Gournay, F. Kesler, J. Siwek-Pouydesseau, **op.cit.**, pag.16). Este suficient să amintim spre a confirma justețea acestei teze că președintele Roosevelt a înființat, în 1937, Comisia prezidențială pentru organizarea administrativă (President's Committee on Administrative Management) și a numit în fruntea ei 3 specialiști renumiți de știința administrației: L.Brawnlow, S. Merriam și L. Gulik.

75) "P" este prescurtarea cuvântului: Planing", care semnifică o viziune globală a sarcinilor administrației, precum și planificarea activităților din interiorul administrației.

"O" — "Organizing" — organizarea subdiviziunilor în interiorul administrației.

Pe baza acestui studiu se creează mai întâi în S.U.A., apoi în Marea Britanie, iar după război în toată Europa occidentală, serviciile "O și M" (organizare și metodă)[76].

În spiritul acestor reforme, se înscrie și regândirea sistemului de administrație a orașelor. Astfel, după primul război mondial, o serie de orașe nord-americane introduc, experimental, sistemul **City Manager,** după numele unui specialist de foarte înaltă calificare, investit cu largi puteri – **tehnicianul gestiunii municipale.**

Acest sistem cunoaște un foarte mare succes, ducând la generalizarea sa în toată administrația locală, devenind, totodată, expresia legăturii dintre practica și teoria administrativă.

City Manager, conducătorul de oraș, ales de primar și Consiliu, devine nu numai un organ tehnic administrativ, dar și un criteriu de referință pentru dezvoltarea doctrinei administrative. Așa se explică de ce concluziile științei administrației din perioada clasică sunt dominate de ideea "managerismului", a formării unui administrator, care trebuie să știe mai bine decât oricine, nu numai cum să îndeplinească sarcinile conducerii, dar care sunt nevoile cetățeanului, ce-l va mulțumi și ce-l va nemulțumi. Se pledează, astfel, nu numai pentru un expert în metodele de lucru ale aparatului administrativ, ci și în domeniul nevoilor și aspirațiilor cetățenești[77].

După unii autori francezi de știința administrației, cauzele dezvoltării științei administrației în S.U.A., între cele două războaie

"S" – "Staffing" – organizarea statelor majore în diverse servicii administrative; adică modul după care este încredințat, asigurat, comandamentul (conducerea).

"D" – "Directing" – adică modul în care deciziile sunt prețuite în fiecare compartiment și criteriile după care se adoptă decizia globală. Cu alte cuvinte, spațiul semantic al termenului la care ne referim cuprinde tocmai "examenul activității decizionale".

"CO" – "Coordinating" – desemnează interrelațiile dintre compartimentele unei "unități administrative", precum și între unitățile administrative de același grad.

"R" – "Reparting" – se referă la operația de informare a publicului și a funcționarilor.

"B" – "Budgeting" – evocă finanțarea și evaluarea costurilor.

76) Asemenea servicii, afirmă R. Drago, există azi în Franța în cadrul cvasitotalității ministerelor, ele având drept scop cercetarea permanentă a ameliorării administrației de stat, atât "sub unghiul modest al ameliorări funcționării sistemului informațional, ct și sub unghiul fundamental al îmbunătățirii structurilor administrative" (R. Drago, **op.cit.**, pag. 13).

77) Vezi în acest sens și J. Starosciak, **op.cit.**, pag.52. Două lucrări sunt considerate reprezentative pentru cercetările din această perioadă: Leonard D. White (profesor la Universitatea din Chicago), **Introduction to the Study of Public Administration**, 1926, care a constituit manualul de referință al multor generații de studenți) și W. F. Willoughby, Principes of public administration, Washington, 1927. (Vezi cu privire la cuprinsul acestei lucrări I. Toma, **Introducere în știința administrației**, **op.cit.**, pag.26).

mondiale ar fi: a) sistemul descentralizării ce caracterizează învățământul universitar din S.U.A., ceea ce a permis includerea acestei discipline în prgramele universitare (știința administrației n-a fost aici, ca în Franța, victima prestigiului unor discipline mai vechi); b) estimarea americanilor că între știința administrației publice și știința administrației afacerilor sunt numeroase puncte comune, fără a fi vorba de o identitate absolută; c) linia caracteristică a psihologiei americane, anume conjugarea inteligenței programatice cu optimismul reformator[78].

"S-a conturat, astfel, convingerea, inclusiv la conducătorii americani, că studiile de **public administration,** pot și trebuie să conducă la formularea de concluzii practice, de perfecționare a administrației, a organizării sociale în general".

3. Școala lui H. Simon și perioada actuală a studiilor de "public administration" din S.U.A.

Școala clasică este puternic criticată de Herbert Simon îndeosebi în lucrarea intitulată "Comportamentul administrativ; studiul procesului de elaborare a deciziilor în organizarea administrativă"[79], lucrare prefațată de Chesten I. Barnard, unul dintre pionierii **psihosociologiei organizării administrative.**

Criticând teoria clasică, H. Simon estimează că este indispensabilă pentru fundamentarea teoriei administrative cercetarea și observarea comportamentului agenților organismelor administrative, el dezvoltă, astfel, teoria **"comportamentului administrativ"**. El susține că pentru a studia eficient "repartizarea puterii de decizie" în sânul unui organism, trebuie examinate: modul în care această putere este, în fapt, repartizată, deciziile luate de fiecare agent ori de fiecare categorie de agenți, precum și influențele ce se exercită asupra acestora în momentul în care se adoptă deciziile[80]. Nu mai puțin, se impune a sublinia că **teoria comportamentului administrativ,** în optica autorului ei, n-are ca obiect

78) B. Gournay ș.a., **op.cit.**, pag. 15-16.

79) H.Simon, **Administrative behaviour; a study of decision making proces in administrative organization**, New York, McMillan, 1945. Lucrarea, peste aproape patru decenii, a apărut și într-o ediție franceză sub titlul **"Administration et processes de décision"**, Economica, 1983.

80) Aceste teze le dezvoltă H. Simon și într-o lucrare din 1950 intitulată simplu Public Administration. Vezi asupra acestei concepții și Ch. Debbasch, Science administrative, Dalloz, 1972, paragraful intitulat sugestiv **"De la W. Wilson la H. Simon"**; J. Chevallier, **Science administrative**, 1986, pag.40.

fundamentarea de reguli de organizare foarte precise, scopul său este să formuleze un început de analiză, să clarifice anumite concepte, să sugereze diverse cercetări, să stabilească ipoteze provizorii[81].

Este de menționat că H. Simon apare citat, în lucrările actuale de știința administrației, atât printre reprezentanții "școlii relațiilor umane" (alături de Selznick, Gauldner, Blau, Barnurd, Merton etc.), cât și printre reprezentanții teoriei organizațiilor, mai ales prin lucrarea publicată în 1958, împreună cu J.G. March (ultima ediție franceză fiind în 1971).

Prin aceste teorii s-a oferit posibilitatea integrării unor studii din perspective diferite, psihosociologice, sociologice, politice, economice, practici de conducere, acordându-se o atenție egală aspectelor formale și neformale, raționale și afective, tehnice și de comporament. Aceste cercetări au condus și la dezvoltarea unor discipline distincte ca: "Business Management", Psihosociologia relațiilor industriale, Sociologia birocrației" etc. [82].

Pentru a ne forma o imagine asupra gradului de extensie al științei administrative în perioada actuală **este, credem, important de reținut că: în preajma anului 1971, peste 9000 de studenți erau înscriși la cursurile de administrație publică; numeroase Universități din S.U.A., conțin programe de predare a administrației publice nu numai sub forma unul singur curs, ci sub forma mai multor cursuri, iar unele Universități importante au instituit școli speciale în acest domeniu**[83].

Cum ne informează autorul citat, în S.U.A., subiectele esențiale ale școlilor de administrație publică tind spre conducerea și administrația personalului dar există și o puternică tendință de accentuare a analizelor interdisciplinare, îndeosebi a materiei referitoare la: transporturi, afacerile urbane, probleme social-economice etc.[84]. De altfel, în S.U.A., mai ales după anul 1967, când Jan C. Honey a prezentat raportul "Higher Education for Public Service", s-a conturat o amplă dispută teoretică cu privire la problema definirii a ceea ce se înțelege prin administrație publică (public administration), anume: un câmp de studiu, o disciplină didactică, o știință, un grup de științe, o profesie, un

81) Vezi asupra acestor aspecte și B. Gournay ș.a., **op.cit.**, pag. 23 și urm.

82) J.Chevallier, **op.cit.**, pag.40. Este de reținut că o contribuție teoretică esențială la analiza sociologică a birocrației și la punerea în-lumină a raporturilor dintre exercițiul unei autorități de tip legal-rațional (caracteristică statului modern) și o formă de organizare birocratică (caracterizată prin profesionalism și ierarhie) și-a adus-o, încă la începutul secolului nostru, Max Weber (1864-1920).

83) R.A. Chapman, **op.cit.**, pag.44.

84) Ibidem.

proces de conducere a afacerilor publice care presupune cunoașterea și deprinderea mai multor discipline și, respectiv, profesii [85].

Știința administrației din S.U.A., în perioada actuală, după profesorul englez R.A.W. Rhodes, cuprinde patru mari direcții de cercetare: a) studii politice; b) umanismul organizațional; c) teoria politică a administrației publice și d) noua politică economică[86].

Pe de altă parte, este de subliniat că, în urma unor raporturi și analize ale sistemului predării și cercetării administrației publice, în 1974 Asociația Națională a Școlilor de Afaceri Publice și Administrație (N.A.S.P.A.A.), a publicat liniile directoare și standardul pentru gradele superioare în domeniul administrației publice, corespunzătoare viitorilor funcționari publici. Competența profesională a unui funcționar public, conform acestor "standarde", rezidă în: cunoștințe, valoare și comportament[87].

Legătura cu practica este o altă trăsătură a științei administrației nord-americane. Metoda de predare pe baza analizei unor cazuri concrete a început să fie folosită prima dată în S.U.A.[88].

Cu toate că în universitățiile americane nu există un program fix de materii administrative, uniform pentru toți studenții, există, însă o concepție metodologică unitară în predarea acestor discipline, în formarea ca specialiști a studenților, aceștia fiind obligați, încă din perioada interbelică, să facă stagiu (de practică) în birouri[89]. Această situație se explică prin larga autonomie universitară din S.U.A., universitățile depind, în ceea ce privește "interdependența

85) Vezi cu titlu de exemplu: V. Ostrom, **The Intellectual Crisis in American Public Administration**, University of Alabama Press, 1973; F. Marini, **Towards a New Public Administration**, Chaudler, 1971; J.C. Charles-Warth, **Academy of Political and Social Science**, 1968.

86) Caracteristica esențială a "analizelor politice", după acest autor, este dată de "problemele interdisciplinare și centrale"; prin umanism organizațional, Rhodes înțelege ultimele dezvoltări în teoria organizației din occident, îndeosebi relația dintre individ și organizație; "teoria politică a administrației publice", grupează, de fapt, cercetările de etică și, respectiv, filozofie a administrației, iar prin "noua politică economică", evocă comportamentul rațional în legătură cu birocrația (R.A.W. Rhodes, **Current Developments in the Study of Public Administration in the United States**, University of Birmingham, Institute of Local Governement Studies, Discussion Paper New Series nr. 1/1976, pag.66).

87) R.A. Chapman, loc.cit.. Este de menționat că numeroase școli de pregătire în domeniul adminstrației publice promovează "linii directoare" proprii, cum este cea a lui Rhodes.

88) J.Starosciak, **op.cit.**, pag.53.

89) Vezi E. Vuik, R. Didisheim, **Voyage à travers les Institutions administratives des Etats Unis**, în Revue Internationale des Sciences Administratives, 1937, pag. 204.

dintre profesori, cercetători și practicieni", de asigurarea serviciilor cerute "de clienții lor", spre deosebire de Anglia, unde universitățile numai "teoretic își valorifică independența", deoarece, în practică, ele se bazează pe fondurile primite de la Guvern[90].

După cum subliniază și profesorul J. Starosciak, o confirmare a realizărilor obținute de **Public Administration** în S.U.A. o reprezintă interesul pe care-l manifestă opinia publică față de știința conducerii, existența unui număr foarte mare de publicații de specialitate, de organizații ale căror statute prevăd efectuarea de cercetări în domeniul teoriei conducerii și popularizarea acestor cercetări[91].

În fine, o caracteristică dominantă a întregii doctrine administrative de "Public administration", de la Wilson până la autorii contemporani o reprezintă și lipsa de interes față de drept, **poziția anormativă.**

4. Știința administrației în Canada și Irlanda

Într-o sinteză cu privire la știința administrației în Canada, se poate spune că această știință urmează o cale de mijloc între tradiția din Anglia și cea din S.U.A. Influența britanică a fost foarte puternică până prin anii '60-'70, motiv pentru care nici cercetările de știința administrației n-au cunoscut o amploare deosebită[92], cum de altfel nici universitățile nu aveau o deschidere deosebită spre această disciplină[93].

Momentul hotărîtor în schimbarea opticii cu privire la studiile de știința administrației și orientarea doctrinei canadiene spre tradițiile școlii americane l-a marcat Comisia **Glassco Royal,** sub denumirea ei completă "Royal Commission on Governement Organisation"[94].

90) R.A. Chapman, **op.cit.**, pag.49.

91) J.Starosciak, **op.cit.**, pag.53. Autorul menționează că cea mai mare dintre aceste organizații este A.M.A. (America Management Asociation), care avea la data respectivă (1964), peste 32 000 de membri (ib. nota nr.2).

92) Studiile de administrație publică ale autorilor canadieni din această perioadă sunt mai mult studii de știință politică, ce rareori erau "intercalate" cu sociologia, psihologia ori administrația afacerilor (R.A. Chapman, **op.cit.**, pag.45). Institutul de administrație publică din Canada a fost fondat abia în 1949 și a început să primească subvenții de la guvernul federal și provincial din 1956 (ibidem.).

93) În 1950 existau doar 30 de oameni de știință politică în cele 70 de universități canadiene de limbă engleză. Abia în 1954 a fost creată prima școală de administrație publică la Carleton-College, în Ottawa (ibidem).

94) Această comisie a dat publicității la Ottawa, în perioada 1962-1963, anumite rapoarte.

"Munca acestei comisii – scrie profesorul D.C. Rowat – demonstrează că și canadienii au renunțat la concepția britanică tradițională după care administrația este doar arta care poate fi dobândită numai prin experiență, și au adoptat, în schimb, punctul de vedere american conform căruia administrația este, de asemenea, o știință, în sensul că se ridică pe un fundament teoretic, presupunând cunoștiințe ce pot fi învățate și aplicate la soluții date problemelor concrete".[95]

Ca urmare a acestei mutații, cursurile de administrație publică au fost introduse în numeroase universități, iar Universitatea Dalhousie a creat o nouă facultate, cea de Studii Administrative. De asemenea, Institutul de Administrație Publică a inițiat investigații largi în cadrul serviciilor administrației publice pentru a elabora programe de pregătire și educare a viitorilor funcționari publici etc.

Tendința actuală a doctrinei canadiene de știința administrației este de independență față de știința politică, precum și față de "business administration", deși "policy-management", această îmbinare a **management**-ului cu politica "poate constitui un nou exemplu de adoptare a liniei de mijloc între influențele britanice și americane"[96].

Irlanda a devenit stat independent în 1922, când a fost adoptată și prima sa Constituție scrisă.

Această constituție, ca și următoarea din 1937, menține, în linii generale, principiile sistemului englez de guvernământ, de organizare și funcționare a administrației publice.

Așa se explică de ce și cercetarea științifică a administrației de stat, studiile de "Public administration" au fost dominate de "patentul britanic". Existența unei constituții scrise, a unor organisme de stat similare S.U.A. (ex. Curtea Supremă, care răspunde de modul în care este interpretată și aplicată Constituția), a unor structuri administrative specifice – corpurile funcționale ("State Sponsored Bodies"[97], reclamate de problemele economice și sociale urgente cărora administrația irlandeză a trebuit să le facă față, au impus, totuși, o anumită particularitate cercetărilor de știința administrației, supunân-

95) D.C. Rowat, **The Study of Public Administration in Canada**, in "Public Administration", vol.41/1962, pag.320.

96) R.A. Chapman, **op.cit.**, pag.48.

97) Există un număr de aproximativ de 90 de astfel de corpuri, unele cu funcții economice, altele sociale, culturale, de mediu, altele cu funcții complexe. Aceste corpuri "au devenit cele mai semnificative și distincte elemente ale administrației publice irlandeze" (R.A. Chapman, **op.cit.**, pag.47).

du-le (mai ales după reformele administrative din 1950) și influenței americane.

În 1950 s-au înființat Institutul de Conducere Irlandez și Institutul de Administrație Publică, acesta din urmă a devenit, în timp, principala organizație de pregătire, cercetare și publicare în probleme privind administrația publică în Irlanda[98]. De asemenea, studiul administrației publice a fost introdus în universități.

§ 5. ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI ÎN ALTE ȚĂRI DIN EUROPA OCCIDENTALĂ

1. Știința administrației în Italia

Italia este, de asemenea, una din țările europene în care doctrina administrativă, în general, inclusiv studiile de știința administrației, au cunoscut o puternică dezvoltare. Dacă ar fi să facem o comparație cu doctrinele deja examinate vom putea spune că știința administrației în Italia, în multe privințe, se aseamănă cu știința administrației din Franța și se deosebește de știința administrației din R.F.G., mai ales în ceea ce privește poziția acesteia față de dreptul administrativ. Evoluția științei administrației înregistrează, așadar, și în această țară, perioade bine conturate: a) perioada de formare a doctrinei naționale (1880-1920); b) perioada de regres a științei administrației (1920-1940); c) perioada de renaștere (1940-1960); d) perioada actuală (după 1960).

Doctrina administrativă în Italia, la fel ca și în Franța, și spre deosebire de Germania, are la origine dreptul administrativ, care nu făcea nici o distincție între aspectul juridic al materiilor aministrative și aspectele politologice sau sociologice. Această distincție se face abia după 1880 sub influența unor economiști, cum a fost C.F. Feraris[99], precum și a unor profesori de drept administrativ, între care la loc de cinste este așezat V.E. Orlando[100].

98) R.A. Chapman, loc. cit.

99) C.F. Feraris. **La spenza dell'admmministrazione, oggetto, limiti, funzioni**,1880.

100) V.E. Orlando **Diritto admministrativo**, Florența, 1891. Vezi cu privire la rolul lui Orlando în fundamentarea științei administrației italiene: Ch. Debbasch, **La science administrative dans les pays de l'Europe occidentale continentale, op.cit.**, pag.13.

În concepția lui Ferraris, știința administrației studiază principiile generale care dirijează statul în acțiunea sa socială, fiind, de aceea, denumită "știința acțiunii sociale pozitive și direcție a statului", iar dreptul administrativ, ca știință juridică, studiază "puterea administrativă în sine și în raporturile sale cu cetățenii"[101].

Această concepție, îmbrățișată în linii generale și de profesorul Orlando[102], a dominat gândirea administrativă aproape 4 decenii, deși în preajma primului război mondial apar opinii în sensul accentuării dreptului administrativ și diminuării rolului științei administrației. După război, mai precis după 1920, aceste opinii devin dominante, conducând, practic, la desființarea științei administrației pe o perioadă de peste două decenii.

Regresul științei administrației cuprinde, în această perioadă, și sferele universitare. Astfel, cursurile universitare de "drept administrativ", și, respectiv, de "știința administrației", se contopesc, rămânând doar un singur curs cu denumirea "drept administrativ"[103].

Al doilea război mondial și consecințele sale, conduc la renașterea științei administrației în Italia, care se inspiră, în primii ani de după război, foarte puternic din doctrina americană a organizării științifice. Se constată, la fel ca în toate țările Europei occidentale, un foarte mare interes pentru management.

Știința administrației este introdusă ca disciplină în învățământul universitar. Treptat, treptat se înființează școli cu caracter administrativ, institute de cercetare, reviste de specialitate[104].

Această schimbare de optică cu privire la știința administrației, favorizează dezvoltarea altor curente de gândire decât cele tributare concepției americane, făcându-și loc tot mai mult analiza de tip sociologic. Se întrebau tot mai des autorii italieni în această perioadă dacă știința administrației nu este altceva decât o știință sociologică, sociologia aplicată administrației publice. Totuși, unii autori nu au putut renunța la concepția anterioară privind rolul dreptului ad-

101) Vezi pentru alte amănunte, I. Toma, **op.cit.**, pag.42.

102) În lucrarea din 1891 acest autor scrie: "Dreptului administrativ îi aparține întreaga activitate juridică a statului (mai puțin jurisdicția civilă și penală), inclusiv organizarea administrației și teoria mijloacelor generale de care aceasta dispune. În ceea ce privește intervenția socială, trebuie să distingem tot ceea ce constituie materie economică sau socială a instituției, care vor fi studiate de știința administrației, știință eminamente socială și nejuridică" pag.41).

103) Ch. Debbasch, loc.cit., precum și opiniile acolo indicate din autorii italieni (nota nr.10).

104) Astfel, este fondat un Secretariat pentru organizarea științifică în administrația publică, care începe să editeze revista "Știința și tehnica organizării administrației publice", devenită ulterior "Revista trimestrială de știința administrației" (Revista

ministrativ, văzând în știința administrației "un drept administrativ de categoria B" [105]. De asemenea, autorii italieni și-au pus și problema naturii științei administrației, a încadrării ei în categoriile de discipline din cadrul facultăților de drept, de economie ori de științe politice. Astfel, unii o încadrau în grupul (departamentul) științelor politice, alții o încadrau, în mod clar, în sfera sociologiei, alții în sfera științelor economice, iar juriștii au inclus-o într-un departament autonom – administrația publică. Cert este că în acea perioadă, știința administrației a fost introdusă în facultățile de drept.

La fel ca și în Franța, deceniul al VII-lea este deceniul "clarificărilor", al conturării punctelor de vedere dominante cu privire la știința administrației[106]. În ceea ce privește natura și caracterul științei administrației, este o știință **socială interdisciplinară** "îmbrățișând aspectul sociologic căruia i se adaugă aspectul juridic, cel politologic și accesul gestionar"[107].

Curentele actuale mai importante din știința administrației italiene pot fi sintetizate la un număr de trei: a) curentul orientat spre o politologie a administrației; b) curentul orientat spre o sociologie a administrației publice și c) curentul de proveniență americană orientat spre tehnica organizării administrative[108]. Primele două curente domină centrele de cercetări din Italia de Nord, iar cel de-al treilea pe cele de la Bologna și Roma. Temele cele mai des cercetate, în prezent, se referă la: relațiile dintre administrația publică și administrațiile particulare; aplicarea teoriei sistemelor; rolul politic și economic al administrației publice; cadrul juridic al organizațiilor; relația administrație-democrație; relația birocrație-dezvoltare și subdezvoltare; informatică; metode de decizie; problemele

trimestriale di scienza dell'amministrazione). Sub influența doctrinei americane se constituie un organism de cercetare în cadrul Universității din Bologna. În Lombardia s-a creat Institutul pentru știința administrației publice (I.S.A.P.). De asemenea, mai ales după 1950, sunt organizate numeroase congrese și reuniuni științifice pe problemele științei administrației.

105) Vezi cu privire la evoluția științei administrative în Italia studiile publicate în "Revista trimestriale di scienza dell'amministrazione", 1976, pag. 359-543, îndeosebi studiul lui Romano Bettini. Vezi de același autor și studiul "Neocameralistica în Europa", publicat în primul număr al revistei din 1976, pag.10).

106) Începând cu anul 1964, cercetările de știința administrației sunt coordonate direct de organismul guvernamental de specialitate, Consiliul Național al Cercetătorilor, care și-a constituit și structuri proprii de cercetare (Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.22).

107) Severo Giannini. **Tendances dans le développement des Sciences administratives en Italie**, în "Revue Internationale des Sciences administratives" nr. 1/1971, pag.4.

108) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.21, precum și lucrările acolo citate din autorii italieni (notele 32 și 36).

regionalizării; relațiile umane; etica administrativă; elita administrativă etc.

2. Știința administrației în Belgia

Belgia este o altă țară căreia evoluția științei administrației pe plan mondial îi datorează foarte mult. Este, credem, suficient să amintim că belgienii au avut inițiativa organizării primului Congres internațional de științe administrative, că la Bruxelles se află sediul Institutului internațional de științe administrative, care editează, cum s-a arătat deja, Revista internațională de științe administrative. Semnificative sunt, în acest sens, și cuvintele profesorului spaniol Santa Maria de Praredes, rostite în cadrul primului Congres, ce a avut loc la Bruxelles, în 1910; "Foarte mare, în adevăr, este importanța acestui congres. Știința administrativă nu s-a născut astăzi, dar noi îi dăm azi, cu concursul tuturor țărilor și prin aclamarea delegaților prezenți, **certificatul de naștere** în cartea istoriei științei universale. Astfel, salutăm cu toții... noua fiică a marii familii a științelor, **a cărei sărbătorire internațională** aparține Belgiei"[109].

În Belgia, un învățământ al științelor administrative, este organizat în anumite universități încă din 1931 (adică din anul independenței), învățământ ce n-a fost axat exclusiv pe cercetarea juridică[110]. Simultan, această cercetare este influențată de ideile camaraliste germane, dar și de ideile franceze ale epocii, unde, cum s-a văzut, predomina concepția juridică. Așa se explică că și în Belgia la sfârșitul secolului XIX și începutul secolului XX, doctrina și, respectiv, învățământul administrativ, sunt caracterizate de un pronunțat spirit juridic, fără însă a se fi ajuns la "un monopol al dreptului administrativ"[111], ca în Germania, de exemplu.

Se poate spune că în primul deceniu al sec. XX, Belgia a fost țara ce a menținut, în cel mai mare grad, tradițiile științei administrației pe fondul penetrării din ce în ce mai puternice **a pozitivismului juridic.** Este aici, poate, și una din explicațiile care pot fi date pentru rolul belgienilor în organizarea congreselor internaționale de științe administrative și înființarea institutului internațional (I.I.S.A.), în 1930. După înființarea acestui institut, imediat în anul următor, se constituie și în

109) Reprodus după I. Toma, **op.cit.**, pag.51.

110) Vezi pentru dezvoltări, E.P. Suldroyers, L. Tollren, **L'enseignement des Sciences administratives et du droit administratif en Belgique**, Bruxelles, 1951; Andre Molitor, **op.cit.**, precum și lucrarea acestui autor asupra administrației belgiene publicată la Bruxelles în 1974.

111) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.13.

Belgia, secția națională a institutului, transformată apoi, în 1936, în Institutul Belgian de Științe Administrative. Acest organism avea misiunea de a coordona și sistematiza cercetările asupra administrației publice, promovând de la bun început concepția integrării eforturilor teoreticienilor cu cele ale practicienilor, atât în aspectele pur juridice, cât și în cele nonjuridice ale organizării optimale a serviciilor publice [112].

Așa s-a creat, în perioada interbelică, o școală națională de știința administrației foarte puternică, o mișcare generală în universitățile belgiene în favoarea perfecționării programelor cursurilor de științe administrative, cursuri care nu erau, de regulă, incluse în facultățile de drept.

După cel de-al dollea război mondial, studiile de știința administrației, s-au dezvoltat și în Belgia, atât în cadrul Institutului belgian de științe administrative, cât și în cadrul universităților. Orientările majore ale științei administrației belgiene, din perioada contemporană, sunt similare cu cele ale cercetării din Europa, în general, cu precizarea, însă, că orientările pluridisciplinare sau multidisciplinare "sunt excepționale"[113].

Ca o concluzie, se poate spune că în Belgia se regăsește "amprenta" evoluției generale a științei administrației, de îmbinare permanentă a elementelor juridice cu cele nonjuridice.

3. Știința administrației în Spania

Spania este, de asemenea, o țară cu puternice tradiții în știința administrației, o atare cercetare era bine conturată în primul deceniu al secolului XX, Santa Maria de Praredes, fondând teoria după care știința administrației răspunde la întrebările: ce trebuie să facă administrația, ce face și cum ar trebui să facă rațional, spre deosebire de dreptul administrativ care răspunde la întrebarea: cum e organizată administrația[114].

112) Ch. Debbasch, op.cit., pag.37 și opinia acolo citată (nota nr. 57).

113) Institutul belgian de științe administrative editează revista "Administration Publique", revistă de drept public și științe administrative. Unul dintre cei mai renumiți specialiști belgieni contemporani este André Molitor, profesor la Universitatea din Louvain, ale cărui studii sunt dintre cele mai răspândite în doctrina francofonă.

114) Santa Maria De Praredes, Curso de Derecho Administrativo Espanol, 1914. Această teorie a fost dezvoltată în perioada interbelică de profesorul german Freiherr von Scheurl, care înțelege știința administrației pe trei ordine de materii: Was (ce materii are de lucrat administrația?), Wie (în ce fel se exercită această administrație?) și Wer (ce criterii îi călăuzesc pe cei care formează personalul administrației?). A se vedea pentru alte precizări I.Toma, op.cit., pag.63.

Școala spaniolă de știința administrației, s-a impus, tradițional, prin intermediul, atât al sociologilor, cât și al autorilor de drept administrativ. Așa se explică de ce și în prezent cele mai importante lucrări sunt elaborate de către profesorii din catedrele de sociologie, de drept administrativ ori de știința administrației[115]. O puternică școală de știința administrației există în cadrul facultății de Științe economice și de gestiune a Universității autonome din Madrid, (prof. Bertran Villaba, Lopez Pintor etc.), precum și în cadrul celei de Științe Politice și Sociologice din Madrid (sub direcția prof. M. Bain del Alcazar, autor de formație juridică, care în prezent s-a lansat în studiile politice ale administrației).

La această din urmă facultate, cursurile de știința administrației figurează, ca discipline obligatorii, din anul 1971. Cu toate acestea, manuale universitare pentru studenți, care să reprezinte o lucrare generală de știința administrației, nu prea există[116]. Autorii spanioli, inclusiv profesorii universitari, sunt preocupați de elaborarea unor monografii și studii pe anumite probleme ale administrației de stat, cea mai cercetată temă în ultimii ani fiind birocrația[117].

În Spania există un Institut național de administrație publică ce organizează diferite cursuri de pregătire, efectuează cercetări și editează publicații de specialitate.

Personalul pentru administrația locală este format în cadrul Școlii Naționale de Administrație Locală (creată în 1960), care cuprinde în programul său de învățământ, pe lângă cursurile de bază, cu caracter general, de știința administrației, și cursuri speciale, de organizare și metode, de istoria administrației locale, de știința administrației locale, de documentare administrativă etc. De altfel, școala editează și o revistă intitulată "Documentare administrativă", promovându-se **curentul reformator,** în sensul de **perfecționare a tehnicilor administrative.**

În știința administrației spaniole actuale se manifestă și **un curent contrar, după care știința administrației este o știință politică,** iar reforma administrativă trebuie privită prin prisma "voinței politice" (curent promovat de prof. Garcia de Enterria).

Un alt mare curent este axat pe **cercetarea funcției** publice și a birocrației dintr-o perspectivă juridico-sociologică, el grupând atât pe autorii de formație sociologică, cât și pe cercetătorii de știința

115) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.17.

116) Se citează de regulă, în acest sens, lucrarea prof. Simenez Mieto. **Teoria general de la Administracion**, Madrid, 1975.

117) Vezi Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.23 și opiniile acolo citate, notele 50-52.

administrației "nealipiți unei metode sociologice"[118]. (Andrés de la Oliva, Alejandro Mieto, Bertran Villaba, Lopez Pintor etc.). În 1968, s-a ținut o masă rotundă cu tema "Sociologia Administrației Publice Spaniole", în cadrul căreia s-au prezentat și rezultatele unei anchete realizate de Școala Națională de Administrație Publică.

În fine, **al patrulea mare curent** din știința administrației spaniole actuale **este curentul de influență nord-americană,** influența nord-americană fiind, de asemenea, foarte puternică și în Spania.

O contribuție importantă în dezvoltarea științei administrației din Spania, în ultimii ani, a adus-o și Asociația Spaniolă de Administrație Publică – asociație profesională care explorează diferite teme majore de cercetare, publicând colecții de studii, (cum a fost cea din 1974).

Existența unei tradiții spaniole puternice în studiile de știința administrației și a unei preocupări actuale majore pentru cercetările de știința administrației sunt confirmate și de organizarea în Spania a unor congrese internaționale de științe administrative, ori a unor mese rotunde ale Institutului internațional de științe administrative (cum a fost cea din 1969 de la Barcelona)[119].

4. Știința administrativă în Olanda

Comparativ cu țările amintite deja, știința administrației din Țările de Jos este mai puțin dezvoltată. În perioada interbelică, centrul principal de cercetări în domeniul administrației publice l-a reprezentat Școala Economică Superioară din Amsterdam, unde s-a impus prin studiile sale îndeosebi prof. A. von Pollje.

Știința administrației, tradițională, în Țările de Jos, a fost calificată drept o știință politică, iar învățământul administrativ (disciplinele cu caracter administrativ), la început, a fost considerat drept un învățământ complementar studiilor politice. Treptat, și mai ales după cel de-al doilea război mondial, cursurile de știința administrației au fost incluse și în Universități, la diferite facultăți precum și în școlile tehnice superioare (în învățământul politehnic), lărgindu-se optica de abordare a cercetării fenomenului administrativ, introducând aspecte privind sociologia organizațiilor, economia socială, finanțele publice, managementul etc.[120].

118) Idem, pag. 23.

119) Studiile și comunicările prezentate cu acest prilej au fost publicate într-un număr special al Revistei internaționale de științe administrative din 1969.

120) Vezi Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.16.

Așa se explică existența unei confruntări între două curente fundamentale, curentul politologic și, respectiv, curentul organizațional. Această confruntare tinde, cum se exprimă Ch. Debbasch în studiul amintit mai sus, spre un management politic care nu poate neglija nici aspectul juridic, încât se ajunge la "ideea de pluridisciplinaritate". În acest proces de realizare a doctrinei administrative din Țările de Jos este implicat și guvernul. Grupările de cercetători cooperează, astfel, cu Ministerul de Interne, rezultatele cercetărilor fiind publicate sub formă de Rapoarte traduse, de regulă, în limba franceză sau în limba engleză[121].

Cercetările actuale ale științei administrației sunt realizate și prin intermediul Institutului de științe sociale al Universității libere din Amsterdam, institut care are o secție de științe administrative, precum și prin intermediul Secției administrative a Uniunii comunelor olandeze.

Cele mai importante teme ale cercetărilor actuale sunt:[122], metodele în cercetările administrative aplicate la realitate, planificarea activității administrative, procesul decizional în administrația publică, relația dintre administrație și cetățeni (procesul participării), coordonarea administrativă, inovația în organizarea administrativă.

5. Particularitățile doctrinei în țările scandinave. Instituția Ombudsman

În țările scandinave, dezvoltarea științei administrației reflectă progresul științelor sociale, iar sistemul original de control asupra administrației, denumit "Ombudsman", dă, în mare parte, trăsătura caracteristică a doctrinei administrative din aceste țări[123].

Spre deosebire de Țările de Jos, în Țările Nordice, administrația, în mod tradițional, a fost studiată "în afara contextului politic"[124].

În perioada interbelică munca administrativă pe plan local era îndeplinită în cea mai mare parte de așa numiții agenți independenți, care se considerau subordonați doar față de lege și guvern, în ansamblul său și nu directivelor fiecărui minister. În acest sistem de

121) Primul raport a fost publicat în limba engleză la Utreht în 1976 (Guidelines for Public Administration and Education, a Deductive Approach).

122) Vezi Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.21 și opiniile acolo citate (nota 28).

123) M.T. Oroveanu, **op.cit.**, pag.60.

124) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.13.

organizare a administrației locale nu putea să se dezvolte un control ierarhic, implicit teorii cu privire la competența organelor administrative supraordonate. Această organizare, de fapt, reprezintă efectul concepției tradiționale din aceste țări (Suedia, Norvegia, Danemarca, Finlanda), cu privire la funcțiile organismelor de stat, îndeosebi ale **Ombudsman,** instituție apărută în Suedia la începutul sec. XIX. (în 1809)[125].

125) În Suedia funcția parlamentară de Ombudsman a avut ca model funcția de Ombudsman al Regelui, care exista de sute de ani. Crearea funcției de Ombudsman parlamentar a fost determinată de detronarea, în 1809 a regelui Gustav al IV-lea Adilf, care domnise ca un despot, urmărindu-se un echilibru între puterea regelui și a Riksdag-ului (parlamentul suedez), Datoria inițială a Ombudsmanului a fost supravegherea, în calitate de reprezentant al Riksdag-ului, a respectării legilor și a statutelor de către toți funcționarii oficiali și respectiv, de către toți judecătorii. În 1915 se aleg doi Ombudsman, unul fiind însărcinat cu supravegherea autorităților militare, în 1968 funcția de supraveghere militară a fuzionat cu funcția de supraveghere civilă, formând conținutul uneia și aceleiași instituții. După 1968, Parlamentul a ales trei Ombudsman, iar instituția a fost reorganizată în noiembrie 1975, respectiv, 1986. Acesta are competența de a primi și rezolva plângerile, informările și sesizările îndreptate împotriva unor acte ale administrației prin care s-au lezat drepturile cetățenești. El poate verifica personal sesizările, prin controale directe pe teren, audieri etc., poate hotărî asupra oportunității începerii unor cercetări, ori poate trimite sesizările altor organe spre o rezolvare completă. În ipoteza în care constată că unele acte sunt ilegale, în lipsa dreptului de anulare, el are dreptul să comunice organului, de la care emană actul, punctul său de vedere sau, după caz, să intenteze în fața tribunalului o acțiune împotriva funcționarului vinovat de încălcarea dreptului cetățeanului. Este de reținut, deci, că se acționează funcționarul vinovat și nu organul din care acesta face parte.
În afara Suediei, funcția de Ombudsman a fost înființată abia în 1919, în Finlanda, care a copiat pur și simplu modelul suedez. Danemarca a fost a treia țară care a instituit această funcție, prin reforma constituțională din 1953. În Norvegia, funcția de Ombudsman Militar a luat ființă în 1952, iar cea de Ombudsman al administrației civile în 1963. Islanda are un Ombudsman din 1988, iar din 1971 în Finlanda s-a creat un Ombudsman adjunct.
Este de remarcat că instituția sub diferite denumiri (apărător al poporului, mediator public etc) a fost preluată și de alte țări, devenind, mai ales după cel de-al doilea război mondial o instituție universală, o constantă a dreptului public contemporan. În multe țări, instituția este de ordin constituțional, cum este și cazul țării noastre.
Așa se explică de ce la ora actuală există o doctrină foarte serioasă cu privire la Ombudsman nu numai în Țările Nordice, ci și în Franța, Spania, Anglia sau S.U.A. Cu titlu de exemplu pentru doctrina franceză citäm: A.Legrand, Une Institution universalle: l'Ombudsman?, în Révue int. de droit comparé, nr.4/1973; A. Ameller, Parlaments, P.U.F., 1966, pag.346 și urm., iar pentru doctrina spaniolă, Jorge L. Maiorano, El Ombudsman, Ediciones Macchi, 1986.
Termenul de Ombudsman este intraductibil, de aceea în limba franceză s-a apelat la noțiunea de "mediator public", în limba spaniolă la expresia "apărător al poporului", iar legiuitorul constituant român s-a oprit la sintagma "Avocatul Poporului". Căutând, apoi, în comentariul Constituției un termen românesc consacrat, spre a evoca instituția ne-am oprit la cel de procuror, ceea ce nu înseamnă

Ombudsman este un fel de funcționar de stat, numit de parlament, de regulă, dintre persoanele cu studii juridice, de o probitate morală și profesională recunoscută. Pe perioada exercitării acestei funcții, persoanelor respective le este interzis să exercite vreo funcție în parlament, în administrația publică ori în administrațiile întreprinderilor particulare. Ei au sarcina, în principiu, de a prezenta rapoarte parlamentului în legătură cu constatările făcute, și propuneri pentru înlăturarea stărilor negative.

Componența Ombudsman, ca "organ al puterii legislative", de regulă, vizează toate sferele vieții sociale (în unele țări există o specializare) și nu presupune dreptul acestuia de a lua decizii de anulare a actelor ilegale ale organelor administrative, chiar dacă în unele țări controlul administrativ ierarhic este practic, inexistent.

Este foarte bine organizat contenciosul administrativ în Suedia, de pildă, unde există Curtea Superioară Administrativă.

Cu toate distincțiile de la o țară nordică la alta, Ombudsman, este competent să controleze numai activitatea orgnismelor administrative, și aceasta cu anumite limitări.

Cu toate acestea, instituția **Ombudsman** se bucură de o largă popularitate [126], fiind una dintre cele mai elogiate instituții (dacă nu cea mai elogiată)" din țările respective. **Ombudsman** este numit adesea "tribun al poporului".

Am menționat aceste date despre instituția **Ombudsman,** pentru a releva de ce în țările nordice cercetarea administrației de stat a fost mai puțin receptivă la aspectele de ordin politico- sociologic, fiind preponderent dominată de viziunea tehnico- juridică.

Dintre țările nordice, Suedia este țara cu cea mai dezvoltată doctrină administrativă, în perioada actuală, unde și activitatea **Ombudsman** este una dintre cele mai consistente[127].

În jurul anilor 1950 se situează prima tentativă de a da o mai mare extensie viziunii politice în studiul administrației publice în Suedia, tendință marcată de unele studii asupra funcționării interne a administrației publice[128].

că "Avocatul Poporului" la noi este un procuror, în sensul strict juridic al termenului. (Vezi Mihai Constantinescu, Ioan Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, **op.cit.**, pag.130). Vezi pentru un punct de vedere al doctrinei românești asupra acestei instituții și Florin Vasilescu, Comisiile parlamentare, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1982, pag.111 și urm.

126) F. Vasilescu, **op.cit.**, pag.121 și opiniile acolo citate.

127) Vezi Hans Ragnemalm, în **Administrative Law the problem of justice**, Giuffré editore, 1991, pag. 237-488.

128) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.21.

În 1969, cercetătorii de la Universitatea din Goteborg, publică lucrarea: "Administrația publică", pe care o înțeleg ca o **parte a sistemului politic**[129].

Succesul foarte mare al acestei lucrări marchează, practic, cotitura în gândirea administrativă suedeză contemporană.

Important este de subliniat că această cotitură în doctrină a fost posibilă și datorită mutațiilor care au intervenit în organizarea și funcționarea administrației publice, care s-a îndepărtat de forma tradițională, efect firesc al extinderii și amplificării funcțiilor și serviciilor publice, al intervenției statului în probleme de planificare și producție. În felul acesta se renunță la teza tradițională după care "administrația" este separată total de politică, susținându-se, deopotrivă, că delimitarea între "Politică" și "Administrație" este tot mai dificilă, administrația publică devenind astfel un domeniu de studiu și pentru cei care se interesează de "universul politic". Pe acest fond conceptual se pun noi probleme, între care democratizarea și eficiența administrației publice, probleme ce reclamau investigații ample, complexe, nemaifiind suficiente studiile tehnico-juridice.

"Planificare", "direcție", "control", sunt cuvintele care stau la baza unui curent al științei administrației la ora actuală în Suedia. Printre temele prioritare de cercetare figurează: funcția publică (este vorba de analiza rolului ideilor politice ale funcționarilor publici în realizarea funcției pe care o ocupă, implicit a competenței **organului** din care fac parte), administrația regională; procedura administrativă etc. [130].

129) Este vorba de: Björn Molin, Lennart Mansson, Hans Stromberg și Offentling Forvaltning (Vezi Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.21, nota nr. 29).

130) Ch. Debbasch, **op.cit.**, pag.21 și opiniile acolo citate (notele 30 și 31). Hans Ragnemalm, **op.cit.**, pag. 237-247.

CAPITOLUL II
EVOLUȚIA DOCTRINEI ADMNISTRATIVE ÎN ROMÂNIA

§ 1. PERIOADA DE FORMARE ȘI LUCRĂRILE CLASICE DE DREPT ADMINISTRATIV

Știința Dreptului administrativ românesc se formează tot în sec. XIX, cursurile de drept administrativ fiind introduse prin Legea asupra instrucțiunilor a Principatelor Unite din 25 noiembrie 1864, nu numai în învățământul superior juridic[1], dar ca și materie de cultură generală în învățământul secundar, respectiv elementar[2].

Inițial, cum am subliniat deja, la facultatea de drept, cursul de drept administrativ, se făcea în cadrul Dreptului public, împreună cu Dreptul constituțional.

1. Art. 251 menționează, astfel, printre materiile ce se studiau la facultatea de Drept și Disciplina "Dreptul public și dreptul administrativ".

2. Potrivit art. 32 din Lege "instrucțiunea obligatorie" a copiilor între 8-12 ani cuprinde: citire, scriere, noțiuni de igienă, de gramatică, de geografie, de istoria țării..., de drept administrativ al țării, iar în art. 116 pentru învățământul liceal se prevedea și "învățătura" – Elemente de economie politică și Drept administrativ.

Prima lucrare de drept administrativ "Dreptul administrativ român" ce aparține lui Giorgie C. Alexandrescu-Urechea (Iași 1875), grupează materia tratată în două părți. I. Principii generale și II. Despre ierarhia și corpii administrativi (funcționarii administrației centrale și locale); **a doua lucrare** "Elemente de drept administrativ" (București, 1881), autor Cristodul I. Suliotis, are o valoare științifică redusă; **a treia,** în ordine cronologică, dar cea mai valoroasă sub raport științific și didactic, aparține prof. Constantin C. Dissescu și a

1) Art. 251 menționează, astfel, printre materiile ce se studiau la facultatea de Drept și disciplina "Dreptul public și dreptul administrativ".

2) Potrivit art.32 din Lege "instrucțiunea obligatorie" a copiilor între 8-12 ani cuprinde: citire, scriere, noțiuni de igienă, de gramatică, de geografie, de istoria țării..., de drept administrativ al țării, iar în art. 116 pentru învățământul liceal se prevedea și "învățătura" - **Elemente de economie politică și Drept administrativ.**

fost publicată la București în 1891. Este vorba de fapt, despre vol. III – Dreptul administrativ al Cursului de drept public, volum ce cuprinde două părți; a) Persoanele administrative și b) Materiile administrative.

După cursul prof. C. Dissescu, la Viena, Aurel Onciul publică în limba română "Dreptul administrativ român" (1900), scris sub influența școlii germane (lucrarea are o parte generală și o parte specială).

În anul 1904, apare prima ediție a tratatului de drept administrativ al prof. Paul Negulescu (ediția a II-a 1906, ed. a III-a, în 1925, ed. a IV-a, în 1934).

Urmează, în anul 1912. "Noțiuni de drept administrativ" a prof. A. Teodorescu care în 1929 publică vol. I al Tratatului de drept administrativ, vol. II apărând în 1935), iar în anul 1923 "Dreptul administrativ român" a lui V. Onișor (ediția a II-a în 1930), respectiv în 1926, "Manual de drept administrativ", (Chișinău), autor M. Văraru. Ultimul tratat de drept administrativ din școala interbelică românească de Drept public îl datorăm prof. E.D. Tarangul (Cernăuți, 1944).

Dintre autorii de cursuri universitare îi mai amintim pe prof. J. Vermeulen, iar dintre autorii de monografii pe C. Rarincescu, care a publicat o lucrare fundamentală pe tema contenciosului administrativ (ediția I. 1926, ediția a II-a, 1936).

Cum s-a mai arătat, în literatura juridică interbelică, constant s-a definit obiectul dreptului administrativ, avându-se drept criteriu de referință teoria separației puterilor în stat, precum și teoria serviciului public.

Astfel prof. E.D. Tarangul precizează că dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public, are ca obiect organizarea autorităților administrative și funcționarea servicilor publice administrative[3].

"Deoarece serviciile publice administrative s-au înmulțit în ultimul timp într-un mod considerabil, din cauza intervenției tot mai frecvente a statului în viața socială s-a mărît și domeniul dreptului administrativ. Din cauza aceasta au început să se desprindă din cadrele dreptului administrativ anumite părți care formează în prezent discipline independente. Așa este dreptul financiar, dreptul industrial, dreptul agrar, asigurările sociale și dreptul polițienesc"[4].

3) Vezi nota nr. 30 din cap. I. Partea I.

4) E.D. Tarangul, **Tratat de Drept administrativ român**, **op.cit.**, pag. 54. Autorul achiesează la teza dominantă în literatura juridică până în acel timp, după care dreptul public se împarte la rândul său în: a) drept public extern; B) drept public intern și c) drept judiciar; iar dreptul public intern, care privește organizarea internă a statului se împarte în drept constituțional și drept administrativ.

De asemenea, constant, contenciosul administrativ a fost analizat, cel puțin în literatura juridică românească, în sfera instituțiilor dreptului administrativ[5], și nu a dreptului judiciar ori a dreptului procesual civil, cum este tendința la ora actuală, aspect asupra căruia vom mai reveni.

Concret, tratatul prof. Tarangul, cuprinde următoarea structură: Introducere; Partea II – Organizarea administrativă; Partea III – Funcționarii publici; Partea IV – Domeniul adminstrativ; Partea V – Organizarea serviciilor publice cu caracter economic; Partea VI – Actele administrative; Partea VII – Contenciosul administrativ (Problema nulităților în dreptul administrativ; Noțiunea și caracterul contenciosului administrativ. Instanțele investite cu contenciosul administrativ, Contenciosul de anulare, Curțile administrative, Contenciosul în daune, Executarea hotărîrilor judecătorești împotriva statului).

Lucrarea prof. Tarangul este urmată, până în 1947, de unele lucrări de mai mică extindere, datorate, în special, profesorului de origine belgiană, Jean Vermeulen, dar în aceeași concepție fundamentală a separației puterilor.

Odată cu adoptarea, în 1948, a primei Constituții socialiste și cu reforma învățământului din 1948, începe să se scrie altă istorie a dreptului public, în general, a dreptului administrativ în particular.

§ 2. ÎNCEPUTURILE ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

În România există, de asemenea, puternice tradiții în cercetarea administrației de stat, atât din perspectiva științei administrației, cât și din perspectiva dreptului administrativ. Se poate spune că știința administrației s-a dezvoltat în paralel și în strânsă legătură cu dreptul administrativ. Așa se explică de ce autorii de știința administrației în trecut, ca și în prezent, sunt și autori de drept administrativ, ori de drept administrativ și de drept constituțional. Unii dintre ei, îndeosebi în perioada interbelică, au elaborat în paralel și valoroase lucrări de istoria dreptului, precum și de drept comparat. Această legătură, **ab originem,** între știința dreptului administrativ și știința administrației, ne îndreptățește să afirmăm că așa cum putem vorbi despre **Școala românească interbelică de drept public,** putem să vorbim și despre **Școala românească de știința ad-**

5) Este de subliniat că această teză a fost formulată de constituționalistul frances L. Duguit încă în anul 1927 (vezi L. Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, Tom. I., Paris, 1927, pag.707).

ministraţiei, conducătorul acestei şcoli fiind profesorul de talie europeană Paul Negulescu[6].

Primul autor român care face referire la obiectul ştiinţei administraţiei şi la delimitarea acesteia faţă de ştiinţa dreptului administrativ este profesorul de drept public Constantin D. Dissescu.

Astfel, în volumul 3 al cursului său de "Drept administrativ român", el precizează: "ştiinţa administraţiei stabileşte principiile raţionalizării administraţiei de stat; ea are caracter dinamic, fiind în permanentă evoluţie şi căutând soluţii noi pentru viitor, precum şi un caracter larg, cercetând diferite domenii de activitate socială, pe când dreptul administrativ formează numai o parte a ştiinţei administraţiei"[7].

În această perioadă a sfârşitului sec. al XIX-lea se pun, totodată, şi bazele unui învăţământ profesional administrativ. De altfel, "dreptul administrativ", era disciplină obligatorie în învăţământul primar, conform Legii instrucţiunii publice în vigoare la vremea respectivă.

Astfel, în anul 1872, se înfiinţează Şcoala liberă de **ştiinţe politice şi administrative,** care la 1900, prin Legea din 19 Mai, este recunoscută persoană morală, iar în anul 1926 este transformată în "Şcoala superioară de ştiinţe de stat"[8], aspect asupra căruia vom reveni.

Cu toate acestea, concepţia juridică asupra cercetării administraţiei de stat, era cea dominantă, adevărata şcoală românească de ştiinţa administraţiei formându-se în primele decenii ale secolului nostru, iar cel care poate fi considerat, pe drept, şeful acestei şcoli este elevul şi continuatorul lui C. Dissescu, Paul Negulescu[9].

Primele consideraţii cu privire la ştiinţa administraţiei, profesorul P. Negulescu le face în tratatul de drept administrativ, unde subliniază că această ştiinţă se ocupă cu organizarea diferitelor autorităţi administrative, cu atribuţiile şi modul lor de funcţionare cu

6) P. Negulescu s-a născut la 12 ianuarie 1874 în Bucureşti, a obţinut, mai întâi licenţa în litere, apoi în drept (1875), cu teza "Depozitul în dreptul civil roman şi român", între 1896- 1898, urmează la Sorbona şi, respectiv, la "College de France", cursurile de istorie romană şi epigrafie latină în paralel cu cele ale doctoratului juridic. (Vezi M.T. Oroveanu, Paul Negulescu, în R.R.D., nr. 4/1967, pag.93).

7) C.G. Dissescu, **Curs de drept public român,** vol. III, **Dreptul administrativ,** Bucureşti, 1891, pag. 822-833.

8) Decretul nr. 1442/1926, publicat în **Monitorul Oficial** nr. 75/31 martie 1926 "sancţionează" regulamentul acestei şcoli. (A se vedea Colecţia Hamangiu, vol. XV-XVI, 1926-1929, pag. 232).

9) Vezi M.T. Oroveanu, **op.cit.,** pag. 100.

ierarhia. Ea are un caracter practic, tinzând să formeze administratori, pe câtă vreme dreptul administrativ este totalitatea regulilor după care se exercită această activitate, el "guvernează drepturile și datoriile reciproce ale administrației și ale administraților"[10].

Această concepție pragmatică asupra cercetării administrației de stat - strâns legată de formularea de propuneri pentru ameliorarea acesteia, propuneri cu caracter complex (politic, economic, social, juridic) - s-a dezvoltat tot mai mult în rândul profesorilor de drept administrativ și al practicienilor în anii care au urmat publicării tratatului lui P. Negulescu, reclamând instituirea unui for științific care să dirijeze cercetările într-o concepție națională unitară.

Aceste ecouri au devenit o notă caracteristică a vieții universitare, mai ales după Unirea cea mare din 1918, fiind totodată favorizate și de orientările din doctrina administrativă europeană, "dirijată" de Congresele internaționale de științe administrative. Nu trebuie să pierdem din vedere că toți profesorii de drept public din vremea respectivă erau doctori în Drept ai marilor Universități europene, majoritatea din Franța, ei fiind în permanentă legătură cu colegii lor din străinătate, participând constant la diferite reuniuni din străinătate, inclusiv la primele congrese intrnaționale de științe administrative.

Astfel, una din preocupările majore, după primul război mondial, ale lui Paul Negulescu a fost convingerea guvernanților vremii de necesitatea înființării unui învățământ exclusiv administrativ de specialitate și, respectiv, a unui institut de cercetare științifică.

După cum rezultă din unele articole pe care le-a publicat mai târziu în Revista de drept public, el a prezentat, imediat după încheierea primului război mondial, ministrului de interne de atunci (generalul Averescu), un proiect de lege cu privire la înființarea unei școli superioare de administrație, proiect care "votat în Senat a fost înmormântat la Cameră"[11]. Cum vom vedea din cele ce urmează, el nu se descurajează, dimpotrivă, pledează în continuare pentru necesitatea acestui învățământ universitar.

10) P. Negulescu, **Tratat de drept administrativ**, vol. I, Ed. II, București, 1906, pag.36.
11) P.Negulescu, **Programul nostru**, Revista de drept public, nr. 1/1926, pag.7.

§ 3. INSTITUTUL DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE AL ROMÂNIEI ȘI REVISTA DE DREPT PUBLIC

La 30 iunie 1925, P. Negulescu, înființează "fără nici un sprijin oficial sau subvenție din partea statului"[12], **Institutul de științe administrative al României,** al cărui conducător a fost până la sfârșitul vieții (1946), deși, formal, a deținut doar funcția de "Secretar general"[13].

Institutul, printre primele de acest gen din lume, chiar din primul an de activitate a stabilit contacte cu toate personalitățile de seamă în materia științelor administrative din țară și străinătate.

Institutul a plecat de la realitatea că științele administrative au făcut progrese mari, că secolele de înțelepciune administrativă s-au cristalizat în doctrine și teorii, în legi, care trebuiesc cristalizate într-o doctrină românească. Tocmai de aceea, obiectivul fundamental al institutului a fost elaborarea unei doctrine administrative românești unitare, de a servi prin cercetările sale drept călăuză organelor administrative și instanțelor judecătorești, de a oferi soluții pentru o mai bună organizare administrativă, făcându-se cercetări prin folosirea metodei analitice și experimentale (ancheta administrativă). De asemenea, unul dintre obiectivele importante ale institutului l-a reprezentat și realizarea unor permanente schimburi de experiență cu institutele asemănătoare din străinătate.

Astfel, activitatea institutului era organizată pe următoarele direcții principale: organizarea de discuții cu caracter permanent pe diferite probleme (unii dintre membrii institutului ne-au confirmat că asemenea discuții se purtau practic în fiecare zi, seara, după încheierea activității universitare și din serviciile publice administrative); organizarea unui ciclu de conferințe anuale pe diverse teme

12) P. Negulescu. **Răspuns la sărbătorirea sa pentru 35 de ani de activitate profesională**, în "Revista de drept public", nr. 3- 4/1935, pag.404.

13) Conform Legii din 6 februarie 1924, constituirea institutului a fost autentificată de Tribunalul Ilfov, Secția notariat (nr. 17185 și autorizat să funcționeze prin Decizia nr. 36/1925, secției I civilo-corecțională a aceluiași tribunal publicată în **M.O.** din 21.01.1926, p.762). Institutul a fost recunoscut "stabiliment de utilitate publică", printr-o lege expresă (Legea pentru acordarea calității de stabiliment de utilitate publică Institutului de științe administrative), publicată în **Monitorul Oficial** din 28 martie 1928.

administrative, ținute de specialiști români[14] sau străini[15]; participarea institutului la organismele științifice internaționale[16]; prezentarea de către specialiștii români, membri ai institutului, a unor conferințe la inițiativa altor instituții naționale[17]; realizarea diferitelor cercetări pe teren (anchete administrative[18]; publicarea Revistei de drept public.

În cursul anului 1926, institutul a început să publice **Revista de drept public,** la care au colaborat, alături de oamenii de știință români, și personalități străine, de o mare reputație științifică, mulți dintre ei deveniți membri de onoare ai Institutului român de științe administrative, care, de altfel, au venit să țină conferințe la București[19].

14) Spre pildă, numai în anul 1925 s-au ținut 10 conferințe, dintre care 7 de prof. P.Negulescu asupra organizării administrative cu elevii școlii de război, iar celelalte de: C. Argetoianu cu tema "Descentralizarea și regionalismul"; D. Strătilescu, cu tema "Rolul aparatului administrativ în pregătirea țării pentru a putea face față cu succes unui eventual război"; J. Vermeulen, cu tema "Organizarea aministrativă în Rusia Sovietică" (după Revista de drept public, nr.2/1926, pag.326).

15) În anul școlar 1926, de exemplu, au fost ținute la Institutul de la București o serie de conferințe de către savanți polonezi, membri ai Institutului polonez de Științe administrative, înființat la câteva luni după cel de la București (idem, pag. 363).

16) Spre pildă, P. Negulescu și C. Dissescu au participat la prima ședință a Institutului internațional de Drept public, care a avut loc la 26 iunie 1927 la Paris sub președinția lui Gaston Jèze; o delegație română, în frunte cu prof. P.Negulescu, a participat cu referate la cel de-al 3-lea Congres internațional de științe administrative (iulie 1927, la Paris), unde P. Negulescu a prezentat raportul despre "Pregătirea profesională a funcționarilor publici". (Vezi Revista de drept public, nr. 3/1927). De altfel, delegațiile românești au fost prezente și la celelalte congrese ce s-au mai organizat până la izbucnirea celui de-al II-lea război mondial. De asemenea, Institutul de științe administrative al României a participat prin membrii săi (P. Negulescu, A. Teodorescu, C. Rarincescu ș.a.) la primul Congres al Institutului Internațional de științe administrative ce a avut loc între 19-20 mai 1929 la Varșovia. (Vezi Revista de drept public, nr. 1/1929, pag.224).

17) Așa, de exemplu, în urma invitației făcute de Institutul administrativ polonez, o delegație a Institutului român de științe administrative compusă din P. Negulescu, A. Teodorescu, I. Merlescu au conferențiat între 21-30 aprilie 1927 în Polonia (Revista de drept public, nr.3/1927, pag. 499-500).

18) A se vedea cu titlu de exemplu Ancheta administrativă asupra administrației comunale a orașului Ploiești (în Revista de drept public, nr. 1/1929, pag. 147-165), precum și Ancheta administrativă asupra Deltei Dunării și asupra organizării exploatării bogățiilor ei (în Revista de drept public, nr. 3/1927, pag. 501- 507).

19) Reținem din această suită de clasici pe: Gaston Jèze, președintele Institutului internațional de Drept public; Leon Duguit, decanul facultății de Drept din Bordeaux; H. Berthélemy, decanul facultății de Drept a Universității din Paris, în acea perioadă; M. Hauriou, decanul facultății de Drept din Toulouse; Hans Kelsen, profesor la Universitatea din Viena; Carré de Malberg, profesor la Strasburg; George Hoetzel, decanul facultății de Drept din Praga, elveținul Roger Calame; polonezii Bohdan Wasintynski și Tadeuz Hilarowic, englezul G. Montagn Harris,

Prezența acestor nume în coloanele revistei este un puternic argument nu numai pentru prestigiul revistei, al cărei director a fost Paul Negulescu, dar și pentru recunoașterea pe plan internațional a școlii administrative condusă de el.

Este de menționat că multe din studiile autorilor români, spre a face cât mai cunoscută gândirea administrativă românească, erau publicate în limbi de circulație universală, de regulă franceză, cum, de asemenea, unele din studiile autorilor străini, îndeosebi cele din limbile engleză și germană, erau publicate și cu traducerea în limba română.

Revista de drept public, trimestrială până în 1933, iar apoi lunară, a apărut cu regularitate până în 1943[20].

§ 4. ȘCOLILE DE FORMARE ȘI SPECIALIZARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN PERIOADA INTERBELICĂ

Încă din primele numere, Revista este folosită pentru a crea în rândul guvernanților un curent de opinie favorabil instituirii unui învățământ superior administrativ[21].

"La noi, spune în acest studiu programatic marele savant, toată lumea este de acord că trebuie înființate școli administrative, pentru

G.Jèze publică chiar în al doilea număr al revistei studiul intitulat "Le service public" (Revista de drept public, nr.2/1926, pag. 161-179), studiu căruia i se "dă replică", în numărul următor al revistei de un alt corifeu al dreptului public francez, M. Hauriou, prin "La puissance publique et le service public" (în Revista de drept public nr.3/1926, p. 365-375). Elveţianul R. Calame publică studiul **Organisation rationelle des administration publiques**, în Revista de drept public, nr. 3/1927, pag. 315-336. Tot în acest număr (pag. 336-348) se află și studiul englezului Harris despre administrația locală engleză, studiu care are și o versiune în limba română aparținând lui J. Vermeulen.

20) Alături de studii ea mai cuprinde și o serie de alte rubrici ce erau intitulate: Cronica jurisprudențială; Cronica administrativă străină; Anchete administrative; Buletin bibliografic; Revista revistelor; Recenzii; Cronică legislativă; Informații asupra acțiunilor științifice internaționale; Note și discuții etc. Rubrica intitulată convențional "Note și discuții" cuprinde o sinteză a discuțiilor care se purtau de regulă în contradictoriu pe o problemă sau alta în cadrul institutului. De asemenea, ea cuprindea un rezumat al conferințelor prezentate în cadrul ciclurilor organizate de institut, uneori erau date în întregime cele mai importante conferințe.

21) P.Negulescu, **Necesitatea creării învățământului superior administrativ,** în Revista de drept public, nr. 3/1926, pag. 331- 340.

completarea educațiunii profesionale a funcționarilor și pentru pregătirea candidaților la asemenea funcțiuni. Pentru funcționarii inferiori, notari, s-au creat școlile de notari încă înanite de război, în care învățământul e foarte elementar, iar în Ardeal avem școlile de notari din Arad, Lugoj, Făgăraș, cu un nivel mai ridicat (elevii au învățământul secundar terminat). Aceste școli, astfel cum au fost create, nu au dat rezultatele așteptate.

Trebuie creată însă școală superioară, în care elementele cele mai bune din liceu și din școlile de comerț să fie atrase prin acordarea de burse sau prin crearea unui internat serios organizat. În această școală să învețe acești tineri și marile probleme ale dreptului public și **respectul de legalitate, dar și dragostea pentru neam...** În adevăr, funcționarii administrativi au o influență covârșitoare asupra populațiunii prin faptul contactului de tot momentul. Cu nimic nu vom putea consolida mai bine Unirea decât printr-un personal administrativ destoinic și patriotic[22] (subl.ns. - A.I.).

Acest învățământ administrativ se preconiza să aibă un caracter teoretic și practic, acceptându-se fie formula unui institut universitar ce depinde de facultate juridică, fie forma unei școli superioare speciale (adică a unei facultăți speciale). "Fie sub formă de Școală specială, fie sub formă de institut universitar, acest învățământ trebuie organizat de urgență"[23].

Cam în aceeași perioadă, cum am relevat deja, prin Decretul nr. 1442 din 1926 (publicat în Monitorul Oficial nr. 75 din 31 Martie 1926), se "sancționează" Regulamentul "Școlii Superioare de Științe de Stat din București", o adevărată facultate de drept public[24].

Toate aceste discuții, ca și încercările de organizare a învățământului administrativ universitar erau facilitate și de concepția care stătea la baza Statutului funcționarilor publici, precum și a Legii pentru unificarea administrativă[25].

Prin art.2 al legii din 28 martie 1928, se înființează **"Școala superioară de documentare și științe administrative"** pe lângă

22) Idem, pag. 456-457.

23) Idem, pag. 457.

24) Vezi cu privire la normele de organizare a acestei facultăți și caracterul studiilor, A.Iorgovan, **Drept administrativ...** (1986), pag. 69-70.

25) De exemplu, Legea pentru unificarea administrativă din 1925, în art.378, stabilea că prin decret regal se vor înființa școli administrative de toate gradele, iar Statutul funcționarilor publici introduce regula recrutării funcționarilor "cu observarea unor anumite condițiuni de studii, titluri și examene", ceea ce reclamă, implicit, înființarea unui învățământ administrativ de specialitate.

Institutul de științe administrative al României[26], realizându-se astfel un vechi deziderat al **Institutului de științe administrative,** al prof. P. Negulescu, care a fost numit directorul acestei școli.

Această școală superioară, în termenii actuali, școală de perfecționare, deși înființată în 1928 a fost printre puținele care funcționau la data respectivă în lume, ținând seama și de faptul că ea avea și caracter post-universitar[27].

Școala avea un dublu obiectiv, pe de o parte să perfecționeze educația profesională a funcționarilor existenți la data înființării sale, iar pe de altă parte să formeze profesional pe tinerii care doresc să se dedice carierei de funcționar[28].

26) Textul exact al acestui articol era următorul: "Institutul de științe administrative va organiza un birou științific pentru studii și documentațiuni administrative, în care vor putea fi trimiși pentru a studia, reprezentanți ai diverselor servicii, în scop de a putea forma asemenea birouri la toate serviciile publice" (**Monitorul Oficial**, nr. 71/28 martie 1928, pag. 25).

27) În Europa primele studii administrative cu caracter universitar sunt organizate în Franța de către Universitatea din Paris, sub direcțiunea decanatului de drept, în anul 1908. Acest complex de studii speciale, cunoscut sub numele de Certificat de studii administrative și financiare, era practic un complex de cursuri de specializare. Candidații (elevii) aveau obligația să urmeze cursurile timp de doi ani, la un număr de patru materii alese dintr-o grupă mai mare, durata școlarizării putând fi redusă la un an pentru licențiații în drept sau pentru străinii ce posedau o diplomă universitară.

28) Materiile care se predau în condițiile de mai sus, erau următoarele: Principiile dreptului constituțional și organizarea administrativă; Materii administrative; Regimul administrativ al Departamentului Senei și al orașului Paris; Legislația bugetară și contabilitatea publică; Legislația franceză de finanțe; Știința financiară și creditul public; Economia politică; Dreptul fiscal; Exerciții practice și expuneri orale asupra materiilor administrative și financiare.

Prin Decretul ministerial din 29 decembrie 1924, se crează în Franța un Institut de Urbanism (Ecole nationale de Hautes études urbaines) pe lângă Universitatea din Paris, institut la care s-au predat următoarele cursuri: Evoluția orașelor, Organizarea socială a orașelor; Igiena populației; Organizarea administrativă a orașelor; Probleme actuale ale organizării capitalelor; Organismele economice ale orașelor și municipiilor; Arta și tehnica construcției orașelor; Arta inginerului municipal.

În ordinea cronologică, după Franța a urmat Belgia, unde prin decretul regal din 15 mai 1913, la Universitate se înființează "o candidatură" în științele administrative cu doi ani de studii. Programul cursurilor și al examenelor era următorul: Examenul 1: Drept natural, Istoria instituțiilor administrative ale Belgiei; Principiile generale de drept; Drept constituțional, Drept administrativ (partea generală și partea specială). Exerciții practice; Examenul 2: Cod civil (Cartea I și a II-a), Economie politică, Drept administrativ (materii speciale), Exerciții practice, Principii de drept internațional privat, Noțiuni asupra administrației din Congo.

De asemenea, și în Anglia, înaintea României, *Institutul de științe administrative*, prin studiile și conferințele pe care le făceau membrii săi, contribuia, printre altele, și la ridicarea pregătirii științifico-teoretice a funcționarilor. De altfel, unul dintre membrii cei mai importanți ai acestui institut, Sir George Fordham, a fost și membru

P.Negulescu, orientându-se și după experiența din țările anglo- saxone ori a Institutului de urbanism din Franța a introdus, pe lângă cursurile de zi, și cursurile "prin corespondență"[29].

Această școală, practic facultate, a avut încă din primul an de funcționare un număr de peste 2000 de studenți, fiind organizată prin mijloace proprii de catre Institutul de științe administrative, "fără cel mai mic ajutor financiar din partea statului". În școală, predau un număr de 15 profesori universitari, 5 conferențiari universitari, precum și un număr de reputați specialiști din afara Universității[30].

Este de subliniat, ca un aspect deosebit, înființarea în cadrul acestei Școli a catedrei de "Organizare științifică, de Metodologie și de Documentare administrativă"[31].

Originalitatea acestei soluții românești a fost mult apreciată la vremea respectivă pe plan internațional, inclusiv în Darea de seamă a celui de-al treilea Congres internațional de științe administrative, ținut în iunie 1927 la Paris, care, ca un omagiu adus gândirii administrative românești, se încheie cu cuvintele **"La Roumanie donne ainsi un très precieux exemple".**[32]

al Institutului român de științe administrative (P. Negulescu, **Necesitatea creării învățământului superior administrativ..., op.cit.**, pag. 436).
În fine, mai menționăm că în Polonia, în 1926, Institutul de științe administrative, creat după cel din România, dar "cu un puternic sprijin din partea statului" (Revista de drept public, nr.2/1926, p. 363), a creat la rândul său o *Școală superioară de științe administrative* pentru completarea și perfecționarea educației profesionale a funcționarilor, cursurile fiind predate de profesori și conferențiari universitari. (Vezi P. Negulescu, loc. cit., pag.158). Regulamentul de funcționare al Școlii a fost sancționat prin Decretul nr. 3112/1931 și publicat în **Monitorul Oficial**, nr.211 din 10 septembrie 1931, respectiv în colecția Hamangiu, vol. XIX, pag. 708-709. Acesta este reprodus și în A. Iorgovan, **Drept administrativ**... (1986), pag. 71-72.

29) Astfel, toate cursurile scrise la mașină după notele profesorilor erau expediate în fiecare săptămână studenților înscriși la secția "prin corespondență". La fiecare două luni se trimitea studentului un chestionar cu întrebările alcătuite "în așa chip încât numai studentul care a citit, a înțeles, poate să răspundă".
În funcție de calificativele date la aceste chestionare în timpul anului universitar, studentul era sau nu admis la examen. (P. Negulescu, **Discurs cu ocazia deschiderii cursurilor Școlii superioare de documentare și de științe administrative**, în Revista de drept public, nr. 3-4/1928, pag. 775; Vezi și P. Negulescu, **Școala administrativă prin corespondență**, în revista de drept public, nr.2/1928, pag. 401-404).

30) P. Negulescu, **Discurs**..., pag. 777.

31) Vezi pe larg asupra acestei probleme, George Cristescu, Noțiuni introductive în studiul administrațiunei experimentale, Institutul de arte grafice "Bucovina", București, 1929, pag. 2 și urm.

32) Vezi G. Cristescu, **op.cit.**, pag.3. P. Negulescu arată în cursul său de Politică administrativă că directorul învățământului superior din Franța, Chevalier, s-a

§ 5. CARACTERISTICILE ESENȚIALE ALE CERCETĂTORILOR ȘCOLII INTERBELICE ROMÂNEȘTI DE ȘTIINȚĂ ADMINISTRATIVĂ

Temele cele mai des dezvoltate de membrii Institutului de științe administrative al României au fost: organizarea administrativă a României, documentarea administrativă, contenciosul administrativ, urbanismul; la 24 ianuarie 1931, în cadrul Institutului s-a înființat **secția de urbanism.**

Cu acest prilej, secretarul general al Institutului, și conducătorul său real, preciza: "Institutul, îmbrățișând toate ramurile de activitate administrativă, se interesează foarte mult și de urbanism. Fiind în relații permanente cu diferite centre de administrațiuni din țară și străinătate, el a reușit să-și formeze o bogată documentare, în această privință. Avem peste 1500 de volume privitoare la urbanism, avem reviste de specialitate și un număr de peste 35 planuri de orașe din străinătate, în afară de cele din țară.

În ședința de azi, inaugurăm secțiunea de urbanism, unde toți primarii, toți aceia pe care dezvoltarea orașelor noastre îi interesează vor găsi folositoare informații... "Cred că o colaborare este necesară între activitatea Uniunii Orașelor [33] și aceea a Institutului nostru"[34].

Prezentarea, fie și schematică, a unor teze de fond care au fost promovate de **Școala de științe administrative de la București** necesită o lucrare monografică.

interesat în anul 1936 de reforma învățământului administrativ din România, comunicându-i că și în Franța se va organiza o școală administrativă asemănătoare cu cea din București, de pe lângă Institutul de științe administrative. (P. Negulescu, **Curs de politică administrativă, Organizare administrativă**, București, 1939, partea a 2-a, pag. 157).

33) "Uniunea orașelor din România" s-a constituit în iunie 1922, în cadrul adunării generale a reprezentanților orașelor din România ce a avut loc la Cluj. Uniunea avea drept scop apărarea, sprijinirea și reprezentarea intereselor administrative, materiale și morale ale orașelor, mutualitatea în operele de gospodărie, cultură și asistență socială, dezvoltarea științei și utilizarea experienței practice în folosul orașelor, crearea unei proceduri administrative unitare. (Vezi Gh. Cristescu, **Uniunea internațională a orașelor**, op.cit., pag. 427; P. Negulescu, **Congresul Uniunii Orașelor din România**, în Revista de drept public, nr. 3/1926, pag. 506).

34) După Revista de drept public din anul 1931, pag. 546.

Tocmai de aceea, ne limităm să subliniem numai că **anchetele administrative,** realizate de P. Negulescu și colaboratorii săi sunt comparabile cu cele realizate în aceeași perioadă de D. Gusti[35].

P. Negulescu a elaborat pe rând cursuri și tratate de drept administrativ, drept constituțional, drept roman, istoria statului și dreptul românesc, drept comparat, drept administrativ internațional, dar și un curs de știința administrației, intitulat "Curs de politică administrativă"[36].

Autorul unei lucrări apărute în 1947, deci la un an după dispariția lui P. Negulescu, are totuși anumite rezerve, spunând că "nu este sigur dacă regretatul mare profesor consideră politica administrativă același lucru cu știința administrației[37].

Este adevărat, la identificarea de mai sus îndeamnă chiar unele formulări exprese ale lui P. Negulescu, care precizează: "Ne propunem să examinăm **Politica administrativă,** adică activitatea administrativă care nu intră în cadrul juridic. În cursul nostru ne vom ocupa de mijloacele, grație cărora administrațiunea își realizează misiunea. Aceste mijloace trebuie să fie întrebuințate în mod judicios, să fie eficace și oportune pentru ca să poată realiza scopul urmărit.

Cursul nostru va fi un curs de politică practică administrativă, în care se caută satisfacerea nevoilor generale. Politica practică ține seama de împrejurări, se preocupă de mijloace și urmărește rezultate"[38].

35) Se poate spune, după un sociolog contemporan, că forma embrională a Școlii Gusti s-a născut în anul 1924/1925, când un grup de studenți ai Universității din București încep să lucreze la alcătuirea unui plan de cercetări monografice și apoi se deplasează, sub conducerea lui D. Gusti, la Goicea Mare, din județul Dolj, în cea dintâi investigație de acest gen. (Achim Mihu, **Studiu introductiv,** la Traian Herseni, **Sociologie**, Editura Științifică și Enciclopedică, 1982, pag. 9).

36) Cursul a fost făcut "la centrul de pregătire profesională administrativă" și cuprinde 2 fascicule (volume), fascicula I a apărut în 1938, iar cea de-a II-a în 1939.

37) Vezi I. Toma, **Introducere în știința administrației**, op.cit., agp. 40.

38) P. Negulescu, **Curs de politică administrativă**, Fascicula I, București, 1938, pag.30-40. Lucrarea este împărțită în patru mari capitole, după cum urmează: Cap. I. — Noțiuni generale, tratează probleme ca: politică și drept, politică administrativă, raporturile dintre politică și Constituție, idealul social, acțiunile statului asupra organismului social, legitimarea puterii politice, curentele politice, rolul funcționarilor în realizarea politicii oficiale; Cap. II. — Organizarea statului, cuprinde paragrafe ce poartă denumiri ca: Funcționarea serviciilor publice, Intervențiile statului față de indivizi, Serviciile administrative, Doctrina lui Fayol, Mijloacele administrației; Cap. III. — **Misiunea statului român** (practic este consacrată analizei regimurilor constituționale, cu deosebire acelui institut prin Constituția din 1938); Cap. IV. — **Administrația centrală și locală**, este consacrat cercetării raporturilor dintre aceste administrații (de coordonare a activității lor, de dezvoltare a vieții locale "sub imperiul Constituției din 1938 și a Legii administrației locale din 1938"), fiind prin excelență o cercetare juridică.

În ceea ce ne privește, suntem de părere că P. Negulescu a urmărit mai degrabă să elaboreze un curs al unei ramuri a științelor administrative, anume politica administrației. La data elaborării acestui curs, P. Negulescu împlinea exact patru decenii de când, prin obținerea titlului de doctor în Drept la Paris (în 1898), se consacrase cercetărilor juridice multilaterale, conducea din 1925 institutul; din 1926 era directorul revistei, iar din 1928 al școlii superioare, toate axate pe o viziune pluridisciplinară, încât este greu de conceput că și-a schimbat brusc această optică într-una "monodisciplinară". Pe de altă parte, nu trebuie să scăpăm din vedere că această lucrare a apărut în anii dictaturii regale, iar P.Negulescu a fost probabil influențat de doctrina oficială a vremii atunci când a scris că "politica administrativă examinează activitatea administrativă care nu intră în cadrul juridic". Această propoziție, în pofida conținutului său neechivoc, nu poate înlătura o concepție de decenii pe care P. Negulescu a promovat-o în gândirea administrativă interbelică.

Cum s-a văzut, în mod constant el spunea că institutul "de științe administrative" îmbrățișează toate ramurile de activitate administrativă, interesându-se alături de aspectele juridice și cele politice sociale, economice etc.[39]. Dacă analizăm natura propunerilor pe care le-a făcut P. Negulescu (colaboratorii săi), în urma anchetei administrative din Delta Dunării, vom avea un exemplu cât se poate de edificator în acest sens[40].

§ 6. ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI DIN PERIOADA 1944-1989

1. După război doctrina administrativă din țara noastră a parcurs câteva etape foarte bine delimitate: a) etapa continuării cercetărilor de știința administrației, sub conducerea Institutului de științe administrative (1944-1948); b) etapa juridicizării cercetărilor asupra administrației de stat (1948-1967) și c) etapa reactualizării cercetărilor de știința administrației (după 1967).

Cercetările din prima etapă s-au caracterizat prin tendința de actualizare a doctrinei administrative tradiționale la noile realități sociale și politice din țară, ele fiind concretizate prin studii în cadrul

39) Vezi și P. Negulescu, Programul nostru în Revista de drept public, nr. 1/1926.

40) Vezi pentru anumite detalii de ordin tehnic A. Iorgovan, **Drept administrativ** (1986), pag. 75 și nota 182.

revistelor de specialitate, precum și în unele lucrări publicate sub egida Institutului, cum este Introducerea în știința administrației, apărută în anul 1947, la care ne-am referit.

Prin anul 1948 Institutul de științe administrative își încetează activitatea [41], efect al orientărilor ideologice din acei ani, orientări care au avut consecințe negative în foarte multe sfere ale cercetării științifice ale culturii în general. Este suficient să reamintim că operele unor oameni de mare forță spirituală, adevărați clasici, au fost interzise (ca să ne referim numai la literatură, amintim pe O. Goga, T. Arghezi și L. Blaga), iar reforma învățământului din 1948 a lăsat fără catedre universitare o serie de mari oameni de știință și de cultură, alții au fost înlăturați fizic, cum a fost cazul prof. Alexianu, iar alții închiși în beciuri, lagăre sau pușcării. Toate acestea au avut un efect catastrofal asupra Institutului de științe administrative, ducând nu numai la desființarea în fapt a acestuia, dar, și mai grav, la distrugerea imensei sale biblioteci, una din cele mai valoroase din lume.

După adoptarea primei "Constituții socialiste", aprilie 1948, au trecut pe primul plan cercetările juridice asupra administrației de stat. Știința dreptului constituțional, practic, se reelabora, iar în raport de aceasta se impunea fundamentarea unor noi categorii, principii etc. ale dreptului administrativ, corespunzătoare "noilor realități economice, politice, sociale și juridice". Se poate spune că pe o perioadă de aproape două decenii, studii de știința administrației au încetat să mai apară. Cursurile care s-au predat la facultatea de drept au fost exclusiv cursuri de Drept administrativ, iar lucrările publicate, relativ puține comparativ cu alte ramuri de drept, au fost axate îndeosebi pe analiza aspectelor juridice ale fenomenului administrativ. Cu toate acestea chiar și în cursurile de drept administrativ publicate[42] erau cuprinse capitole care țineau de esența unei cercetări de știința administrației și nu de știința dreptului administrativ [42b].

41) Este vorba de încetarea în fapt a activității și nu în drept, deoarece un act normativ de desființare expresă a institutului nu a fost niciodată adoptat. Este de menționat că "Revista de drept public" și-a încetat apariția în 1943.

42) În ordine cronologică au apărut: M. Anghene, **Elemente de drept administrativ**, Editura Științifică, București, 1958; I. Gliga, M. Stoica, **Drept administrativ** al R.P.R., Litografia învățământului, Brașov, 1958; R. Ionescu, **Curs de drept administrativ** R.P.R., Editura Didactică și Pedagogică, București, 1960.

42b) Avem în vedere, de exemplu, capitolul consacrat perfecționării aparatului administrativ de stat din cursul prof. R. Ionescu. În afară de cursurile universitare care au fost tipărite sau litografiate în această perioadă și, respectiv, de studiile din revistele de specialitate, două monografii reținatenția: "Actele de drept administra-

O dovadă a juridicizării cercetării științifice asupra fenomenului administrativ statal o reprezintă și modul în care a fost organizat Institutul de Cercetări Juridice, înființat în 1954 [43]. Necesitatea cercetărilor de știința administrației se reafirmă prin documentele politice oficiale din 1967 care stabilesc și sarcina înființării unui învățământ superior administrativ.

Utilitatea reînființării unui învățământ universitar (superior) administrativ a fost scoasă în evidență și în cadrul dezbaterilor parlamentare generale cu privire la Legea nr. 2 din 16 februarie 1968, lege prin care s-a stabilit noua organizare administrativă a teritoriului R.S.România. Astfel, în una din ședințele Parlamentului, un deputat sublinia următoarele: "Îmbunătățirea activității organelor de stat nu este posibilă fără să se asigure o pregătire tehnică și o tot mai accentuată specializare a cadrelor din diferite ramuri și sectoare. Conducerea nu poate deveni științifică fără însușirea științei conducerii. Prin încadrarea organelor administrației de stat cu un personal calificat și cu o bogată experiență în muncă se creează condițiile necesare pentru rezolvarea justă și rapidă a problemelor de competența lor. [44]

Reînființarea învățământului superior administrativ a constituit un puternic impuls și pentru reactualizarea științei administrației, de altfel în programa de învățământ la secția administrativă s-au introdus încă din 1968, alături de tradiționalul curs de drept administrativ (care s-a extins pe durata a doi ani de studiu), și alte cursuri. Știința și tehnica administrației: Organizarea și metodele în administrația de stat; Documentare administrativă, Sisteme ad-

tiv" (Editura Științifică, 1959) a prof. T. Draganu și **"Sfaturile populare, organe locale ale puterii de stat în R.P.R."** (Editura Academiei, București, 1964), autori I. Vîntu, M. Lepădătescu, I. Merlescu, M. Anghene, acesta din urmă fiind în egală măsură și o lucrare de drept constituțional.

43) Astfel, în cadrul institutului existau mai multe secții, între care și secția de drept de stat și drept administrativ, secție ce cuprinde două sectoare: Sectorul de drept de stat (drept constituțional) și Sectorul de drept administrativ.

44) Vezi **B. Of.**, partea a II-a, nr. 2 din 17 februarie 1968.
Începând cu anul universitar 1968/1969, în cadrul Facultății de Drept din București se înființează o secție administrativă, reînnodându-se firul tradiției școlilor superioare administrative din țara noastră. De fapt o secție similară a funcționat și prin anii '50.
Această secție s-a înființat, începând cu anul universitar 1971/1972, și în cadrul Facultății de Drept din Cluj-Napoca dar, cu sediul la Sibiu, devenind ulterior (1976) Facultatea de Drept economic-administrativ din cadrul Institutului de învățământ superior din Sibiu, unde din 1984 nu s-a mai organizat concurs de admitere, intrând în lichidare. Secția de la București s-a desființat în 1990, organizându-se, în schimb, un învățământ postuniversitar.

ministrative contemporane; Istoria administrației etc. Mai apoi, cursul de drept administrativ s-a unit cu cel de știința administrației, sub denumirea "Drept administrativ și știința administrației", denumire și structură menționate și în prezent, doar în virtutea inerției.

2. Cercetarea lucrărilor publicate după 1967 și până în 1989 pune în evidență patru concepții cu privire la natura și obiectul științei administrației, implicit cu privire la raportul dintre știința administrației și știința dreptului administrativ: a) reluarea tezelor lui Dissescu; b) achiesarea la teoria promovată în tratatul francez de știința administrației din 1966; c) identitatea de obiect cu dreptul administrativ, dar diferență de optică în cercetare; d) ramură a științei conducerii [45].

45) Vezi pe larg asupra acestor opinii A. Iorgovan, **Drept administrativ**... (1986), pag.83-88 și lucrurile acolo citate.

CAPITOLUL III
AUTONOMIA ȘI CARACTERUL ȘTIINȚELOR DESPRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

§ 1. SISTEMATICA TEORIEI ȘTIINȚIFICE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE. PARADIGME CLASICE ȘI ACTUALE

A vorbi despre autonomia unei științe presupune, înainte de toate, a arăta dacă sunt întrunite elementele noțiunii generale de știință, ca apoi să se facă o încadrare în categoriile (ramurile) științei unanim acceptate, încadrare ce presupune stabilirea raporturilor dintre știința (științele) respectivă și științele vecine. Cum s-a putut observa din cele menționate la paragrafele anterioare, în legătură cu autonomia științei administrației, cu natura, locul și rolul ei în sfera științei se poartă, de peste o sută de ani, ample discuții în literatura mondială, ele fiind pe deplin actuale.

Acest aspect, deși nu reprezintă ceva particular pentru știința administrației, fiind o manifestare a fenomenului cunoașterii științifice în general, comportă totuși o explicație aparte, care rezidă în rolul deosebit pe care, obiectiv, îl au, în orice societate, administrația și guvernarea.

Permanentul interes față de problemele puterii și guvernării au constituit și constituie nu numai punctul de plecare, dar și forța care a menținut mereu vii (în pofida unor scurte perioade de eclipsă) studiile de știința administrației sau de științe administrative.

Cum nu există o putere de stat în general, o guvernare în abstract a societății, ci o putere de stat și o guvernare concretă a unei anume societăți și într-o anumită perioadă de dezvoltare a acesteia este lesne de înțeles că și problema autonomiei științei administrației a relațiilor sale cu alte științe, îndeosebi cu științele politice și cu cele juridice va presupune o abordare concretă. Oamenii de știință, înainte de toate, au căutat prin studiile lor, să ofere soluții pentru perfecționarea administrației de stat din societatea și timpul în care au trăit, așa încât ni se pare firească varietatea de opinii existente, pentru că realitățile erau diferite de la o țară la alta, chiar în aceeași perioadă istorică.

Când supunem analizei realitatea avem în vedere nu numai aspectele economico-sociale ori politice (regimul politic îndeosebi), ci și întreaga viață spirituală, stadiul de evoluție a științelor, a științelor sociale în particular. Așa se explică de ce știința administrației trebuie privită și prin prisma unui specific național. Soluțiile dintr-o anumită țară, într-o anume perioadă istorică nu trebuie opuse în mod necesar soluțiilor dintr-o altă țară, în aceeași perioadă istorică, cum, de regulă, se procedează. De aici nu trebuie trasă concluzia simplistă că n-am fi în prezența unei științe; se va putea spune, de exemplu, că matematica este matematică oriunde și oricând s-a formulat o teoremă, în antichitate, în evul mediu, în timpul lui Napoleon, ori în vremurile noastre. O asemenea interpretare ar fi simplistă chiar și pentru matematică. Totuși, matematica din Antichitate nu este comparabilă cu cea actuală[1], geometria lui Euclid este de mult depășită de geometria neeuclidiană.[2] Nu mai puțin, știința administrației nu este comparabilă, sub aspectul constantelor și virtuților sale spre universalitate și perenitate, cu matematica, cum, în general, științele sociale nu sunt comparabile cu cele exacte, ceea ce nu exclude caracterul de știință al preocupărilor de investigare a fenomenului administrativ statal de la finele secolului trecut și până azi.

Într-adevăr, matematica ocupă un loc aparte între diferitele discipline care definesc efortul de cunoaștere științifică a realității înconjurătoare, dar ea nu mai poate fi redusă la o anumită metodă de gândire, ca în secolul trecut, obiectul ei este foarte diversificat [3].

1) Matematica, după cum se sintetizează într-o valoroasă lucrare românească de epistemologie, a cunoscut, numai în secolul nostru, câteva revoluții succesive: 1) revoluția structuralistă, ținând de identificarea unor structuri simple (și definirea lor în termenii teoriei mulțimilor), care să stea la baza reconstrucției și unificării (neformale) a întregii matematici, revoluție ce a instituit un nou gen de abstracție, reclamând noi relații ale matematicii, cu realitatea și restul cunoașterii; 2) revoluția categorială, reprezentată de constituirea unui nou orizont de fundamentare a matematicii axiomatice prin teoria categoriilor; 3) revoluția generală de utilizare a calculatoarelor electronice; 4) extinderea cvasi-totală a domeniului de aplicabilitate a matematicii (în special prin posibilitățile de modelare a unor sisteme și procese complexe oferite de noile ramuri ale matematicii abstracte) și edificarea unor noi domenii ale matematicii aplicate (I. Pârvu, **Introducere în epistemologie**, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1984, pag. 81, unde se citează și lucrări de N. Bourbaki, D. Barbilian, Gr. C. Moisil).
2) Vezi pe larg asupra acestor aspecte I. Pârvu, **Istoria științei și reconstrucția ei conceptuală**, Antologie, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1981, precum și vol. "Cercetări multidisciplinare și interdisciplinare", Ed. Academiei, Ed. Politică, 1980.
3) Solomon Marcus, **Potențialul interdisciplinar al matematicii**, în vol. "Interdisciplinaritatea în știința contemporană", Ed. Politică, București, 1980, pag. 189.

De la studiul relațiilor cantitative și al fenomenelor spațiale, matematica a evoluat spre studiul diferitelor tipuri de structuri și sisteme, al aspectelor dinamice, de proces, al problemelor de strategie și interacțiune, corespunzător diversificându-se și metodele matematice. Concret, arată autorul citat, de la metodele numerice, aritmetice, apoi la cele combinatorii, probabilistice, logice, topologice și decizionale, ca acum toate să fie reconsiderate în lumina metodelor computaționale.

Legăturile matematicii cu realitatea sunt mai indirecte, mai greu sesizabile decât în cazul fizicii, chimiei sau biologiei. În același timp, matematica posedă, într-o măsură mai mare poate decât orice altă disciplină, capacitatea de a surprinde, de a contrazice, prin rezultatele ei, intuițiile comune. Este greu de găsit o știință care să fie atât de bogată în rezultate și entități paradoxale cum este matematica.

Dincolo de toate ezitările pe care le avem în formularea unei definiții atotcuprinzătoare a matematicii moderne, un fapt este incontestabil, chiar dacă el scandalizează pe unii oameni de cultură (inclusiv unii matematicieni), în special din domeniile umaniste și sociale; **"matematica se hrănește din întreaga cunoaștere umană și o afectează pe aceasta,** propunând, ca să spunem așa un **numitor comun** al tuturor compartimentelor ei. Matematica este deci o punte de legătură între toate disciplinele"[4].

Această expansiune a matematicii, ca o reacție la o diferențiere prea accentuată a disciplinelor de studiu, s-a făcut simțită și în sfera cunoașterii fenomenului administrativ, de unde înțelegerea, într-o concepție clasică, a științei administrației ca o știință tehnică, pe de o parte, și existența curentelor cibernetice, informatice etc., din cadrul științei administrației actuale, pe de altă parte.

Fenomenul administrativ, ca fenomen complex, țesătură de fapte de naturi diferite (politice, economice, psihologice, juridice, tehnice etc.), trebuie să fie investigat în întreaga sa complexitate, ceea ce, obiectiv, reclamă atât existența unei științe globale, integratoare, cât și existența unor științe monodisciplinare. În funcție de evoluția generală a științei, de tradițiile dintr-o țară sau alta, acea știință integratoare a fost, de regulă, denumită știința administrației, iar științele monodisciplinare, științe administrative. Toată această orientare metodologico-epistemologică reprezintă și o convenție a limbajului științific, dar ea evocă și o

4) Idem, p. 180-181.

realitate gnoseologică incontestabilă a epocii moderne, anume existența unei teorii științifice a administrației, mai exact a unei preocupări constante pentru conturarea unei asemenea teorii. Autorii care folosesc termenul de "științe administrative" au în vedere sfera largă a științelor care se referă la administrație, fie din punctul de vedere al scopului lor, fie din cel al obiectului ori metodelor. Vrând, nevrând, cercetătorii care au postulat existența acestor științe precum: filozofia administrației, sociologia administrației, psihologia administrației, tehnica administrației, politica administrației etc., admiteau existența unui anumit "liant" între aceste științe, ceea ce le făcea să intre în genul științelor administrative. Tocmai de aceea ni se pare că și această viziune pledează, adevărat implicit pentru o știință a administrației, ea fiind o viziune complementară și nu polară tezei după care există numai o știință a administrației.

Aceste teze trebuie înțelese și analizate într-o unitate dialectică, spre a putea surprinde evoluția teoriei științifice a administrației și perspectivele acesteia și nu opuse una alteia, cum se procedează și în literatura noastră, de unii autori. De altfel, la această schimbare de optică ne invită nu numai istoria teoriei științifice a administrației, ci, și mai ales, noile centre de "difuzare metodologică" și de problematizare filozofică în cadrul științei din perioada contemporană, efect firesc al maturizării simultane a unui număr mare de discipline științifice, între care și cele administrative.

§ 2. CONSTELAȚIA ȘTIINȚELOR DESPRE ADMINISTRAȚIE ȘI METACRITERIUL DE ȘTIINȚIFICITATE

"Paradigmele" clasice ale cunoașterii au dispărut [5]. În secolul nostru au intrat în "faza teoretică" numeroase alte ramuri ale științei, iar configurația spirituală a științei contemporane a devenit tot mai mult, un fel de "constelație" complexă de discipline cu metode, tehnici, instrumente și sisteme conceptuale neomogene [6]. Este motivul major care-l determină pe acest autor

5) Este vorba de matematică și fizică (și uneori de biologie), care au reprezentat în trecut "paradigmele" cunoașterii, furnizând metode și modele de gândire tuturor disciplinelor și oferind, în același timp, "termenul de extracție" al normelor și principiilor ce definesc natura însăși a "științificului" (I. Pârvu, **Introducere**..., pag. 6-7).

6) Ibidem

să afirme că degajarea din studiul științei actuale a unei interpretări epistemologice generale trebuie să fie precedată de elaborarea unor epistemologii "regionale" de explicarea statutului cunoașterii teoretice și a specificului metodologic al diverselor grupe de discipline[7]. Este firesc ca, și în cazul grupului de discipline administrative, să se identifice o "epistemologie" – epistemologia administrativă. De aici nu trebuie înțeles că știința administrației însăși se suprapune cu această epistemologie, apărându-ne tot ca o ramură a metaștiinței[8].

Nu mai puțin, științei administrației, într-un anumit sens, nu-i este străină utilizarea unui metacriteriu de științificitate, care are misiunea de a "dirija" funcționarea criteriilor "imanente" fiecărui tip determinat de teoretizare a administrației publice, inclusiv a celei juridice, îndeosebi într-o perspectivă de **lege ferenda.** În același timp, trebuie admis că viziunea pluralității "centrelor metodologice" ale cunoașterii și configurația sub forma unei "constelații" a științei contemporane impune ca și știința dreptului administrativ, sub un anume aspect, să fie axată pe ideea unui metacriteriu de științificitate, care are misiunea de a "dirija" ordonarea și funcționarea criteriilor specifice celorlalte tipuri de teoretizare a administrației publice, inclusiv a științei administrației. Acest criteriu de "dirijare", prezent în cadrul oricărei discipline, cere, cum se exprimă I. Pârvu, să se identifice linia progresului unei discipline cu aceea a sporirii gradului de organizare, integrare și autonomie al teoriilor ei[9], el corespunzând, esențialmente, cu ceea ce unii autori contemporani au denumit "ipoteza meta-epistemologică"[10].

7) Ibidem.

8) Într-o formulă sintetică, alături de prof. Ștefan Georgescu vom spune că obiectul epistemologiei îl reprezintă "problema raportului gândirii cu obiectul ei și valoarea datelor gândirii în funcție de acest raport" (St. Georgescu, **Epistemologie**, Editura Didactică și Pedagogică, București, pag. 22).
"Critica științei este ulterioară atât științei cât și primelor studii ale gândirii filozofice consacrate exclusiv preocupărilor ontologice, această succesiune este nu numai stabilită ca fapt istoric, ci și derivabilă logic din afirmația că epistemologia aparține metaștiinței. Or, *metaștiința semnifică literal un studiu care vine după știință și care poartă asupra ei, luând-o ca obiect* (St. Georgescu, **op.cit.**, pag.14). De altfel, teza după care cunoașterea efectivă precede orice teorie a cunoașterii a fost exprimată încă de Spinoza în cuvintele: *nam ut sciam me scire, necesario debo prins scire* (Ibidem, și nota nr. 1)

9) I. Pârvu, **Introducere în epistemologie...**, **op.cit.**, pag.95.

10) Orice criteriu de științificitate (sau orice sistem de criterii de științificitate) este comandat de o exigență fundamentală, caracteristică demersului științific, care-i impune să înainteze în sensul creșterii puterii integratoare a teoriilor. Într-o manieră mai precisă, această ipoteză sugerează că există de fapt un meta-criteriu de

Știința administrației este calificată de unii autori drept știință interdisciplinară, iar de alții știința multi sau pluridisciplinară. Pentru a înțelege mai bine aceste aspecte, apreciem că sunt necesare câteva explicații. Noul mod de gândire – gândirea sintetico-integrativă – a științei actuale se manifestă prin: a) unificarea internă a domeniilor clasice ale științei și constituirea unor discipline "de graniță" (chimia fizică, biochimia, biofizica etc.) și a unor teorii "interdomenii" (ex. teoria cromozomică); b) apariția unor noi discipline cu profil prin excelență integrativ (cibernetica, teoria sistemelor etc.); c) transformarea treptată a științelor "unidisciplinare" în științe "interdisciplinare"; d) apariția, la nivelul teoriilor fundamentale și al programelor fundaționale din anumite ramuri ale științei, a unor perspective integrative, nereducționiste, **dovedind necesitatea unei orientări spre sistemicitate și în reconstrucția logică a cunoștințelor științifice;** e) întrepătrunderea și influențarea reciprocă a științelor fundamentale cu cele aplicative, a științelor teoretice ale naturii cu științele tehnice și cele socio-umane[11].

Dacă raportăm această subtilă sinteză la evoluția științei administrației, vom constata că istoriei acestei științe, ca și tehnicilor sale, nu-i sunt străine nici una din cele cinci direcții, ceea ce face, sub un anumit aspect, cu atât mai dificilă operația logică de stabilire a naturii și caracterului științei administrației. Sub un alt aspect, această elasticitate de concepte și teorii pare a fi privită și ca un element pozitiv, un factor stimulator al demersurilor teoretice actuale; o tradiție bogată într-o anumită știință este o garanție sigură a dezvoltării ei ulterioare. "Nu se poate îndeajuns sublinia importanța punctului de vedere istoric – spunea Blaga – când e vorba de a pune în lumină știința și structura gândirii științifice", iar marele nostru istoric Nicolae Iorga, în lecția de deschidere a cursurilor la Universitatea din București din 31 octombrie 1938, la rândul său, preciza: "Nimic nu se poate înțelege din ceea ce este fără cunoștința a

științificitate adoptate (într-un mod implicit sau explicit) de către o disciplină științifică trebuie să impună teoriile elaborate de aceasta condiții semantice și condiții de adecvare care ar fi de natură să favorizeze sporirea capacității autoorganizatoare a corpului de propoziții constituit de aceste teorii. Prin capacitatea autoorganizatoare se înțelege aici capacitatea unui corp de propoziții de a asigura și de a adânci progresiv, prin propriile sale resurse, atât coerența sa internă (nu în sensul simplu al noncontradicției, ci în sensul interdependenței elementelor sale), cât și ceea ce s-ar putea numi competența sa, adică puterea sa explicativă și puterea sa anticipativă cu privire la realitatea accesibilă "investigației" (J. Ladriére, **Les Sciences Humaines et la Problème de la Scientificité**, ...Les Etudes philosophiques", nr. 2/1978, pag. 148, după I. Pârvu, loc.cit.).

11) I. Pârvu, **op.cit.**, pag.95.

tot ceea ce a fost; și nimic nu trebuie știut din ceea ce este fără deschiderea perspectivelor către ceea ce neapărat trebuie să fie; și aceasta, prin silințele acelora care au știut ceea ce a fost în trecut, care au cunoștință de ceea ce este în prezent și care, de acolo, își extrag tot ceea ce trebuie pentru a întrezări viitorul, împreună cu energia trebuitoare pentru a însufleți factorii activi în pregătirea acestui viitor..."[12].

Aceste cugetări ale celor doi titani ai spiritualității românești și universale, ce relevă perspectiva fecundă a istoriei, rostul ei dialectic de a arunca punți de înțelegere între trecut și prezent și dincolo de marginile prezentului, către viitor, ne apar și ca o subtilă viziune metodologică în analiza fenomenului științific, viziune pe care ne străduim să o aplicăm în prezentul capitol cu privire la teoria științifică a administrației publice.

Prin urmare, întrebările fundamentale persistă; ce este știința administrației publice, ținând seama de istoria ei raportată la istoria științei, în general; care este perspectiva acesteia, iar din această perspectivă, ce interrelații va avea ea cu știința dreptului administrativ.

În cele de mai sus, prin referirea la metacriteriul lui Ladrère, am oferit un răspuns sintetic la aceste întrebări, acum se impune a dezvolta.

§ 3. ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI, ȘTIINȚA DE SINTEZĂ

Pentru început, este necesar să relevăm distincția ce trebuie făcută între **cercetarea multidisciplinară** și o **știință multidisciplinară.** În cazul cercetării multidisciplinare sau al cercetării complexe este vorba de o operațiune organizată pe baza unei ipoteze și cu tehnici, metode adecvate obiectivelor urmărite, operațiune la care concură "diferite științe păstrându-și fiecare specificul, capacitatea euristică[13] și epistemologică"[14].

12) Reprodus după D. Lăzărescu, **Științele istorice în perspectiva interdisciplinară**, în vol. "Interdisciplinaritatea...", pag. 217.

13) Capacitatea euristică înseamnă capacitatea de a descoperi noi cunoștințe. Euristica este partea științei care are ca obiect descoperirea de fapte noi, dar obiectul ei poate să-l reprezinte și descoperirea de noi metode, tehnici etc. :Teoria științei poate consta și în descoperirea căilor urmate în cercetarea științifică, adică a strategiilor și tacticilor, a metodelor, tehnicilor și procedeelor realizării inovației intelectuale, obținându-se metodologia creației științifice - euristica" (St. Georgescu, **op.cit.**, pag.5).

14) Ștefan Milcu, **Despre geneza științelor multi- și interdisciplinare**, în "Interdisciplinaritatea în știința contemporană", pag. 14.

În cazul științelor interdisciplinare ori al științelor de frontieră, cum se vorbește adeseori, este vorba de o întrepătrundere pe întinderi variabile a componentelor din cadrul a două sau mai multe științe. Spre pildă, în cadrul biochimiei au intrat numai componentele necesare și nu totalitatea chimiei sau biologiei, "căci astfel s-ar fi realizat o nedorită contopire a acestor două științe". Analiza fenomenelor cognitive în biochimie ne arată clar că este vorba de investigarea și de reprezentarea fenomenelor biologice într-o viziune chimică.

Plecând de la teza cvasiunanim admisă, după care apariția unei noi discipline trebuie să fie caracterizată de: (1) o anume bază teoretică, (2) obiective de investigare proprii și 3) metode și tehnici specifice, autorul citat remarcă, și pe bună dreptate, că evoluția cercetărilor într-o anumită știință a condus la transformarea acesteia într-o știință multidisciplinară, cum este cazul endocrinologiei, al geneticii, (în cadrul acesteia se pot diferenția cel puțin zece discipline, de la genetica umană la cea animală, vegetală etc.), iar fiecare din aceste noi discipline "necesită, pentru a fi abordate, o specializare care confirmă specificul lor"[15].

Multidisciplinaritatea poate fi generată atât prin domeniile diferite de cercetare, care se obiectivează, cum este cazul endocrinologiei sau al geneticii, dar și printr-o nouă metodologie, exemplul cel mai elocvent oferindu-l în acest sens, fizica nucleară, care realizează investigarea substanțelor radioactive prin metode și tehnici diferite de cele ale celorlalte domenii ale fizicii.[16]

În fine, în optica autorului la care ne referim, multidisciplinaritatea poate să rezulte și din caracterul aplicativ al unei științe care este obligată să folosească un complex de discipline "diferite prin baza teoretică, metodică și operațională", exemplificându-se în acest sens prin științele medicale și cele agricole. "În fiecare dintre acestea, folosirea diferitelor discipline, este impusă de caracterul obiectivelor urmărite; în medicină – apărarea sănătății, prin acțiuni profilactice și curative, în agronomie – prin cultura plantelor agricole, care impune folosirea disciplinelor împrumutate din botanică, pedologie, climatologie ș.a."[17].

Această din urmă ipoteză vizează, fie și numai în parte, concepția pluralistă din doctrina administrativă, teza "științelor administrative", fiind pe deplin compatibilă cu teoria **științelor penale,** incluzându-se în această categorie atât științele juridice (dreptul penal, dreptul procesual penal, dreptul penitenciar), cât și științele cu caracter

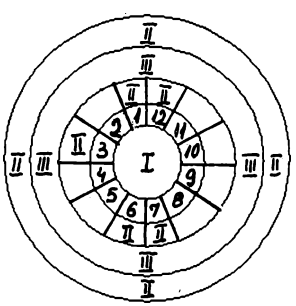
15) Ștefan Milcu, **op. cit.**, pag. 13.
16) Idem, pag. 14.
17) Ibidem.

tehnic (criminalistica) ori cele cu caracter sociologic (criminologia)[18], deși și aici este vorba, în cele din urmă, de o convenție terminologică.

Dezbaterea publicată din volumul "Interdisciplinaritatea în știința contemporană"[19], ne sugerează să folosim cu atenție și discernământ termeni de multi- și interdisciplinar în sistematica științelor, în cazul nostru a științelor referitoare la administrația publică. Mai precis, trebuie să avem în vedere ca printr-o abordare, multi și interdisciplinară a realității concrete a fenomenologiei administrative să se realizeze o concepție clară a categoriilor incluse în sistematica "științelor administrative", a posibilităților de utilizare, a limitelor în interpretare și de aplicare a rezultatelor.

Privind, în limita acestor exigențe metodologice, sistematica științelor despre administrația publică, va trebui să spunem că, prin eliminare, ipoteza care ne dă cele mai mari satisfacții, este cea a metacriteriului de științificitate cu rol de "dirijare" a cercetării, rol pe care îl are fie știința administrației – înțeleasă, totuși, ca o știință socială nejuridică, de sinteză, – fie știința dreptului administrativ, ramură a științei dreptului.

Grafic, această sistematică a științelor ce au ca obiect administrația publică poate fi reprezentată în felul următor (fig. 1);



1. *Sociologia administrației*
2. *Psihologia administrației*
3. *Istoria administrației*
4. *Tehnica administrației*
5. *Dreptul administrativ*
6. *Politica administrației*
7. *Economia*
8. *Demografia*
9. *Geografia*
10. *Etnologia*
11. *Informatica*
12. *Cibernetica*
13. *Urbanismul*
14. *Sistematizarea teritoriului etc.*

Fig. 1

I. Obiectul de cercetare – Fenomenul administrației publice

II. Știința administrației – ca știință de sinteză ce impune metacriteriul de "dirijare" a cercetării fenomenului administrativ.

III. Știința dreptului administrativ - ca știință juridică, în ipoteza de disciplină ce impune metacriteriul de "dirijare" a cercetării fenomenului administrativ inclusiv pentru știința administrației.

18) Vezi pentru dezvoltări, A. Dincu, **Criminologie**, T.U.B., 1984.
19) Vezi vol. "**Interdisciplinaritatea în știința contemporană**", pag. 383-399.

§ 4. RAPORTUL DINTRE ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI ȘI ȘTIINȚA DREPTULUI ADMINISTRATIV

Structura grafică a sistematicii teoriei științifice a administrației publice poate conduce într-o optică metodologică tradițională din știința administrației, la o serie de concluzii contradictorii. Conștienți de faptul că și schema pe care am propus-o noi are inconvenientele inerente oricărei reprezentări grafice a unui fenomen real, în cazul nostru a unui fenomen științific, ne grăbim să aducem câteva explicații.

Grupul științelor enumerate cu cifre arabe este exemplificativ și nu limitativ. Apoi cât privește natura fiecărei discipline în parte, și, respectiv, raportul acesteia cu știința administrației, trebuie să spunem că nu se poate da o soluție unitară. Soluția diferă, cum remarcam mai sus, chiar de la o țară la alta cu puternice tradiții în știința administrației, aceasta în funcție de gradul de dezvoltare a științelor în general și, mai ales, de optica asupra cercetării fenomenului administrativ. Astfel, într-o anumită optică, ce s-a susținut și la noi, s-ar putea spune că științele respective reprezintă discipline primare, iar știința administrației ar fi o "știință reziduală", care depinde de aceste științe primare. O altă soluție ar putea să fie axată pe judecata după care fiecare din științele respective cercetează fenomenul administrativ, din punctul său de vedere, făcând abstracție de celelalte însușiri esențiale ale obiectului complex pe care-l reprezintă administrația publică, ceea ce ar face inutilă existența unei științe a administrației. În fine, într-o altă ipoteză s-ar putea susține că toate disciplinele respective ne apar ca ramuri ale științei administrației, inclusiv deci și știința dreptului administrativ.

În felul acesta s-ar reveni, printre altele, la una din concepțiile susținute cu un secol în urmă, după care știința dreptului administrativ este cuprinsă în sfera științei administrației.

Toate aceste interpretări (și nu sunt singurele ce pot fi imaginate), sunt ipoteze cu tendință simplificatoare, ele nu țin seama de dialectica evoluției științelor, de aspirația științei moderne spre sinteză, spre reunirea în concepții integratoare, totalizatoare a datelor obținute în câmpuri specializate diferite, care apoi se întorc spre aceste câmpuri specializate, ducând la mutații de conținut în cadrul științelor respective ca și al științei totalizatoare. Punerea în comun a competenței diverșilor specialiști este favorizată puternic de sociologia cercetării în rândul echipelor de cercetare care înlocuiesc tot mai mult munca autorului individual în creația

științifică[20], ori știința administrației este prin excelență, o "cercetare de echipă", de unde și o nouă explicație pentru folosirea (în trecut ca și în prezent), de către unii autori a termenului de "științe administrative".

Având în vedere și cele subliniate anterior, anume teza **metacriteriului de științificitate,** trebuie să admitem că raportul dintre știința administrației și știința dreptului administrativ comportă o discuție specială. **Știința dreptului administrativ este, în anumite situații "închisă" în obiectul științei administrației, iar în alte situații știința administrației este "închisă" în obiectul științei dreptului administrativ.** În alți termeni, între aceste două ramuri ale științelor sociale are loc o permanentă inversare de roluri, ele completându-se reciproc, dar păstrându-și fiecare propria sa fizionomie și autonomie, știința dreptului administrativ de ramură a științei juridice, iar știința administrației de știință socială de sinteză ce nu are, ca esență, caracter juridic.

Aspectul juridic din sfera de cercetare a științei administrației este cercetat într-o viziune interdisciplinară, deci într-o unitate dialectică cu aspectele de natură politică, economică, psihologică, tehnică etc., care, după caz, determină, însoțesc ori derivă din aspectul juridic, dar conturând alături de acesta esența fenomenului administrativ statal (public în general). În acest fel, știința administrației "pregătește terenul" cercetării juridice, cum la rândul ei cercetarea juridică a administrației publice contribuie la dezvoltarea și clarificarea studiilor de știința administrației.

Prin urmare, o cercetare de știința administrației care nu are ca perspectivă, în sens de metacriteriu metodologic, perfecționarea "armăturii juridice" a administrației publice, mai ales într-un sistem constituțional ca al nostru, în care legalitatea reprezintă un principiu fundamental al administrației publice[21], este o cercetare ce are scăderea de a nu fi reală, chiar dacă o asemenea optică a condus la formarea unor adevărate școli în anumite zone geografice și, respectiv, spații culturale (ex. cel anglo-saxon). Nu mai puțin, o cercetare juridică a administrației publice care nu are în vedere complexul de aspecte politice, economice, psihologice etc., puse în lumină, într-o viziune integratoare și sintetizatoare de știința ad-

20) Ștefan Georgescu, **op. cit.**, pag. 137.

21) Cum s-a relevat într-un capitol anterior, Constituția României din 1991, spre deosebire de alte costituții contemporane (ex.: Constituția Franței), consacră monopolul Parlamentului asupra normativității juridice primare. În Constituția României nu există o limitare a "domeniului rezervat legii", de unde orice act al administrației publice trebuie să aibă la bază legea.

ministrației, nu poate depăși limitele unei exegeze juridice, neputând fi calificată drept o riguroasă analiză științifică.

În acest fel ajungem, adevărat dintr-o altă perspectivă metodologică, la unele concluzii care au fost deja formulate în teoria științifică a administrației. Așa de exemplu, prof. G. Vedel spunea în introducerea la tratatul francez de știința administrației din 1966 că "o știință administrativă care nu ține seama de drept și de judecători ar fi la fel de puțin realistă ca o știință politică ce nu ține seama de constituție. Tot așa după cum teoria politică este ea însăși o forță politică, dreptul administrativ este una din forțele vieții administrative"[22].

De altfel, această teză a fost exprimată cu câțiva ani înainte și de prof. polonez J. Starosciak care sublinia că folosirea concluziilor științei administrației de către dreptul administrativ este unul din factorii care feresc teoria dreptului administrativ de formalismul juridic în sensul rău al cuvântului, iar legarea științei administrației de dreptul administrativ ușurează introducerea principiilor ei în sfera juridică, înlesnește transformarea regulilor elaborate de știința administrației în norme de drept, ceea ce face ca traducerea, în viață a acestor reguli să devină obligatorie din punct de vedere juridic pentru cei la care se referă norma de drept[23].

Toată această "colaborare" nu poate fi privită decât ca un lucru util pentru societate, "deoarece permite în majoritatea cazurilor să se evite nepotriviri între prevederile juridice și regulile organizării judicioase a activității organelor administrative, întărind ordinea, încrederea și legalitatea în viața socială"[24].

Este aici o explicație și pentru faptul că specialistul în știința administrației, cum la fel și funcționarul administrației publice, trebuie să aibă o formație preponderent juridică.

§ 5. RAPORTUL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI CU ALTE ȘTIINȚE, PROBLEMA RAMURILOR ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Cât privește **raportul dintre știința administrației și celelalte științe,** discuțiile se impun a fi făcute nuanțat, în funcție de stadiul de evoluție a gândirii administrative critice integratoare, însăși, pre-

22) G. Vedel, in **Traité de science administrative**, Introducere, **op.cit.**, pag. VII.
23) J. Starosciak, **op.cit.**, pag. 15.
24) Ibidem.

cum și al teoriilor din genurile de câmpuri specializate, ale căror specii alcătuiesc științele respective. Pe acest teren se manifestă numeroasele curente și tendințe din cadrul științei administrației, curente la care ne-am referit succint în paragrafele anterioare.

Sociologia administrației, de exemplu, este **ab origine** o disciplină sociologică, s-a impus ca o ramură a sociologiei, o sociologie aplicată la administrația de stat. Necesitatea acestei ramuri a sociologiei a fost fundamentată la noi încă din 1942[25]. Evoluția cercetării științifice a fenomenului administrativ, cum am relevat în paragrafele anterioare, are ca direcție realizarea unor mutații conceptuale și metodologice în cadrul acestor științe și transformarea lor treptată din ramuri ale unor discipline tradiționale (sociologia, psihologia, economia, știința politică, etc.) în ramuri ale științei administrației însăși.

Acest proces ni se înfățișează doar în linii generale ca o notă caracteristică a gândirii administrative contemporane, deoarece ca orice demers cognitiv, obiectiv, nu poate cunoaște o evoluție liniară, ci dimpotrivă, una sinusoidală. Gândirea administrativă cunoaște nuanțări și diversificări de la o etapă la alta, iar în cadrul aceleiași etape istorice de la o țară la alta, de aici diferitele soluții cu privire la raporturile dintre știința administrației și științele limitrofe[26] sau vecine[27].

Ca să revenim tot la exemplul sociologiei administrației, vom constata, dacă ne raportăm la istorie, că ea a fost pe rând considerată; 1) o știință independentă de știința administrației, o ramură a sociologiei; 2) o știință interdisciplinară, situată la intersecția științei administrației cu sociologia și 3) o ramură a științei administrației.

În mod similar se pot face discuții și în legătură cu politica administrației, psihologia administrației etc. Așa se explică și existența curentelor sau tendințelor de natură sociologică, psihologică, organizațională etc. din cadrul științei administrației, curente care "tind" spre atingerea stadiului de adevărate ramuri ale științei administrației. Desigur, nu trebuie trasă concluzia că orice disciplină ce se "intersectează" cu știința administrației este și o virtuală ramură a acesteia. În orice caz, știința dreptului administrativ, în viziunea pe care o promovăm în această lucrare, nu poate fi privită ca o "zonă" specializată a științei administrației.

25) Tr. Herseni, **Sociologie și administrație,** în Buletinul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 3, 1942, pag. 469-476; ib., **Sociologie, op.cit.,** pag. 45 și urm.

26) Vezi în acest sens, J. Starosciak, op.cit., p. 16-19.

27) G. Langrad, **La science administrative et sa place parmi les sciences voisines,** în "Traité de science administrative", op.cit., p. 92-123.

Ca atare, ramurile științei administrației, în măsura în care aceasta nu este înțeleasă ca o știință juridică, nu pot fi decât discipline științifice nejuridice. Se poate, așadar, vorbi și în cadrul științei administrației despre o știință generală și despre științele de ramură.

În literatura de specialitate se susține că Organizarea și metodele în administrația de stat și respectiv, Documentarea administrativă, sunt ramuri ale științei administrației[28]. După părerea noastră acestea sunt, mai degrabă, capitolele mari ale științei generale a administrației publice și nu veritabile ramuri, ele, în fond, reprezintă niște tehnici și instrumente de investigare a fenomenului administrativ ce sunt utilizate de sociologia administrației, psihologia administrației etc., adică de adevăratele ramuri ale științei administrației.

Indiferent dacă anumite "intersecții" ale științei administrației cu "științele limitrofe" le analizăm prin viziunea cercetării multidisciplinare, a celei interdisciplinare ori a teoriei de ramură, atâta vreme cât înțelegem știința administrației ca o știință de sinteză, va trebui admis ca ea are un statut euristic propriu, că se detașează de științele respective printr-un examen critic la care supune informațiile lor, formulându-și propria sa bază teoretică, propriile sale categorii și principii.

În acest sens ne apropiem de teza acelor autori după care știința administrației nu preia pur și simplu cunoștințele pe care le furnizează alte discipline științifice, cum sunt științele juridice, sociologia, științele politice, științele economice, istoria ș.a., ci folosește critic cunoștințele dobândite de aceste discipline științifice, raportându-le, la obiectul care-i este propriu: administrația de stat, ca organizare și activitate "ceea ce dă caracter interdisciplinar acestei științe"[29]. Am spune noi că este mai degrabă vorba de un caracter integrator, de sinteză, știința administrației fiind mai mult decât o știință interdisciplinară, în sensul pe care l-am precizat mai sus.

§ 6. CONȚINUTUL ȘI SCOPUL ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

Știința administrației, în accepțiunea expusă mai sus, ne apare ca o disciplină tipică pentru perioada integrării științelor, perioada în care specializarea diferitelor ramuri ale cunoașterii și adâncirea

28) M.T. Oroveanu, **Introducere în știința administrației**, Editura enciclopedică, București, 1975, pag. 118-119.

29) J. Chevallier, D. Loschak, **op. cit.**, pag. 61.

cercetărilor – cum se exprimă și J. Starosciak – se înfăptuiește în bună măsură prin "îmbinarea unor rezultate obținute de științe diferite, până nu de mult neglijate între ele"[30]. "Și, dacă se poate spune că formulările generale elaborate de această știință constituie una din premisele constituirii normelor dreptului administrativ, pe de altă parte, examinând aceeași problemă sub unghiul formulării principiilor generale de funcționare a organelor administrative, se poate spune și invers, că știința juridică, știința economică sau știința sociologică sunt, la rândul lor, științe ale căror realizări contribuie la formularea regulilor administrării judicioase și la folosirea cu pricepere a acestor reguli"[31].

Este formulat aici foarte sintetic conținutul științei administrației, anume ansamblul de cunoștiințe, cu privire la realizarea unei administrații judicioase, raționale, de unde necesitatea formulării permanente a unor reguli cu privire la perfecționarea organizării și funcționării administrației publice, inclusiv a normelor juridice (de multe ori, în primul rând sunt vizate normele juridice din administrația de stat). Știința administrației, ca disciplină cu caracter integrator, nu urmărește o investigare a esenței administrației publice ca un scop în sine, ci pentru fundamentarea soluțiilor de perfecționare, în scopul raționalizării administrației publice centrale, locale, de ramură etc. Există o interferență dialectică între scopul științei administrației și sarcinile administrației[32].

Prin urmare, știința administrației este o știință specializată care are ca obiect cunoașterea fenomenologiei administrative în toată complexitatea ei, formulând principii și soluții pentru perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile de comandă ale puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul general de cultură și civilizație etc. Înțelegând administrația publică, în esență, ca o activitate de conducere a societății, în sensul larg al termenului, este lesne de înțeles că și știința administrației urmează să fie încadrată în "familia" științelor despre conducerea societății. Știința administrației este o știință tehnică de conducere, dar nu se poate spune cu temei că formulează reguli și principii

30) J. Starosciak, **op.cit.**, pag. 19.
31) Ibidem.
32) Roland Drago Claude Goyard, **Etude critique des missions de l'administration**, în "Traite de science administrative", **op.cit.**, pag. 250 și urm.

valabile în toate administrațiile și în toate regimurile politice, pentru că ea este influențată de fenomenul politic. Ea nu poate fi privită drept o știință "apolitică" din cel puțin două motive: 1) nu este indiferent ce scopuri urmărește știința administrației în state cu regimuri politice diferite și 2) față de aparate administrative de stat bazate pe principii diferite, deci față de aparatele unor state de tipuri diferite nu se pot, obiectiv, folosi metode de cercetare identice[33]. De aici rezultă conținutul politic al științei administrației de stat, trăsătura sa de știință cu un pregnant caracter politic, fără a se identifica cu știința politică însăși, cum pretind unii autori. **Scopul oricărei conduceri politice îl reprezintă formularea deciziilor de guvernare, care mai departe se transmit sub formă de impulsuri ale șefului executivului în mecanismul administrației publice.**

Administrația publică este foarte diversificată – există organe de competență materială generală și organe de competență specială, organe centrale și organe locale – ceea ce face ca și știința administrației să comporte diferențieri în funcție de felul administrației la care se referă. Astfel, alături de o teorie generală a administrației, care formulează concluzii, pentru întreaga administrație publică atât statală, cât și a colectivităților locale (autonome), putem să delimităm existența unei științe a administrației publice de stat, respectiv a unei științe a administrației publice locale autonome. Sub aspectul competenței materiale a autorităților administrației publice putem vorbi de o știință a administrației generale și, respectiv, de științe ale administrațiilor speciale (ex. administrație și sistematizare urbană, administrație și sistematizare rurală, administrația personalului; administrația economică; administrația învățământului; administrația social-culturală; administrația finanțelor; administrația transporturilor; administrația telecomunicațiilor; administrația apelor etc.). Prin urmare, un curs de știința administrației ar urma să cuprindă trei subdiviziuni mari:

I. Știința generală a administrației (Partea introductivă)

II. Știința administrațiilor speciale (Partea specială)

Simpla enumerare a acestor subdiviziuni ne face să înțelegem importanța științei administrației, necesitatea dezvoltării ei în țara noastră, a învățământului administrativ în general. Numai printr-un învățământ superior administrativ se pot forma teoreticieni de înaltă clasă, competitivi pe plan eorupean, cum au existat în perioada interbelică, cât și funcționari administrativi care să fie pasionați de această muncă, să-și privească funcția ca pe o misiune socială,

33) J. Starosciak, **op.cit.**, pag.15.

înțelegând logica și legalitatea administrației drept rațiunea lor supremă de a fi.

§ 7. OBIECTUL ȘI METODA CURSULUI "DREPT ADMINISTRATIV ȘI ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI", PRECUM ȘI ALE LUCRĂRII DE FAȚĂ

Știința administrației, indiferent din ce unghi de vedere o privim, ne apare ca o știință de sine stătătoare, deosebită de știința dreptului administrativ. Ca atare, disciplina didactică "Drept administrativ și știința administrației", din programa actuală a facultăților de Drept, urmărește să analizeze problemele fenomenului administrativ statal atât din perspectiva științei dreptului, cât și din cea a științei administrației. Această "simbioză", discutabilă totuși (până în anul universitar 1979/1980 cursul de drept administrativ a fost separat de cel de știința administrației, cum, de asemenea, s-a mai arătat), determină ca în facultatea de Drept, să fie analizate, practic, marile instituții ale dreptului administrativ, acolo unde este cazul, și dincolo de limitele tehnicității științei dreptului. Pe parcursul tratării unor capitole sau probleme, spre o mai bună delimitare a cercetării juridice de cea a științei administrației, se subliniază, însă, care sunt categoriile, concluziile etc. cu care operează fiecare, dar, totodată, se urmărește, pe cât posibil, să se opereze cu o terminologie unitară, fiind vorba despre o singură disciplină didactică. Este de la sine înțeles că o delimitare foarte categorică între ceea ce ar "ține de știința dreptului administrativ" nu se poate face de fiecare dată și nici nu este de dorit. Vor fi probleme, ca de exemplu: capacitatea juridică a organelor administrației, noțiunea de contencios administrativ, regimul juridic al actelor administrative, teoria generală a răspunderii în dreptul administrativ etc., care prin tehnicitatea ce o comportă lasă să se înțeleagă că sunt aspecte ale științei dreptului; în schimb, altele, ca de pildă: structura administrativă, sarcinile administrației, funcționarea organelor administrative, oportunitatea acțiunii administrației de stat etc. pot fi încadrate atât în capitolele unui curs de "Drept administrativ", cât și în capitolele unui curs de "Știința administrației". Această evoluție a doctrinei administrative impune ca anumite aspecte din lucrarea de față, intitulată "Dreptul administrativ, tratat elementar" (ex. raporturile reale și formale din cadrul unui organ al administrației publice, relația dintre funcționar și cetățean, responsabilitatea funcționarilor publici etc.) să fie cercetate într-o perspectivă preponderent socio-psihologică.

Caracterul complex al cursului adresat studenților reclamă ca la fiecare instituție analizată să fie avute în vedere, pe lângă aspecte de ordin istoric, de doctrină juridică comparată și aspecte cu caracter filozofic, sociologic, psihologic etc., inclusiv literar. De altfel, documentarea administrativă, ca parte componentă a științei administrației a fenomenului administrativ și a informațiilor pe care le oferă presa, radioul, televiziunea, literatura. Acestea evocă date ale fenomenului administrativ real (chiar dacă în operele literare intervine, cum este și firesc, ficțiunea creatorului) ce pot constitui puncte de plecare pentru formularea unor ipoteze științifice.

În prezentul studiu, preponderent de drept administrativ, asemenea trimiteri sunt doar tangențiale, nefiind de esență a cercetării. Pe de altă parte, anumite explicații teoretice tradiționale sunt însoțite de ample comentarii a practicii autorităților administrației publice, precum și a instanțelor de contencios administrativ, cu privire specială la Secția de Contencios Administrativ a Curții Supreme de Justiție, revenind la "stilul" lucrărilor de drept administrativ din perioada interbelică.

Astfel, Cursul didactic de "Drept administrativ și știința administrației" este structurat pe doi ani de studiu după cum urmează:

Anul I - Introducere în dreptul administrativ (noțiunea de administrație publică; normele, izvoarele și raporturile de drept administrativ; doctrina administrativă). Activitatea autorităților administrației publice. Contenciosul administrativ.

Anul II - Domeniul public și serviciul public; Răspunderea în dreptul administrativ. Funcția publică. Organizarea administrației publice.

Față de cursurile anterioare s-a optat pentru studierea actului administrativ și a contenciosului administrativ în primul an, pentru a putea oferi o bază teoretică mai consistentă analizei, în anul doi, a organizării administrației publice, a domeniului public, precum și a răspunderii[34]. Într-o viziune logico metodologică larg răspândită, dreptul administrativ este împărțit într-o parte generată și o parte specială. Cu toate că s-au formulat, de-a lungul timpului, mai multe opinii cu privire la ceea ce ar trebui să cuprindă "partea generală" și respectiv, "partea specială" sunte de părere că un **Drept administrativ special** nu se poate referi decât la marile servicii publice

34) Această succesiune a materiei este promovată, între alții, de G. Vedel. Marile teme ale cursului său de drept administrativ, în ordine, sunt: Administrația și dreptul administrativ; Regimul administrativ; Judecătorul administrativ; Structurile administrative; Noțiuni generale asupra acțiunii administrative și serviciul public).

administrative (apărarea națională, ordinea publică, siguranța națională, învățământul public, sănătatea publică, protecția mediului etc.). Pe "terenul" marilor servicii publice se "intersectează" dreptul administrativ cu alte ramuri ale dreptului, dându-se naștere, fie la instituții complexe(ex. căsătoria, înfierea etc.), fie la noi ramuri desprinse din dreptul public (ex. dreptul polițienesc) ori la granița dintre dreptul public și dreptul privat (ex. dreptul funciar, dreptul ecologic etc.).

În lumina acestor precizări, cursul care se predă în facultate este ponderent un "Curs de drept administrativ general".

Tratatul nostru, conceput pe mai multe volume, înainte de toate din considerente tehnico-editoriale, urmărește succesiunea instituțiilor cursului general din facultate, lăsând deschisă posibilitatea adăugării unor volume consacrate părții speciale a dreptului administrativ, în viitor.

PROPUNERI DE LEGE FERENDA

1. În încheierea acestei prime cărți, față de tematica abordată, simțim nevoia de a reitera propunerea pe care am făcut-o în cursul din 1986 de înființare a **Institutului Național de Administrație Publică,** care să conțină colegii pentru formarea funcționarilor publici de execuție, precum și o facultate pentru formarea funcționarilor publici de decizie. În jurul acestui institut ar urma să se concentreze și forțele de cercetare științifiică din domeniul administrației publice. Sugerăm ca prin actul de înființare (o hotărâre a Guvernului), să se precizeze obligația Institutului de a edita o revistă de specialitate (se poate relua publicarea Revistei de drept public, într-o serie nouă) și de afiliere la Institutul Internațional de Științe Administrative. România, care a avut un institut de științe administrative încă din 1925 și este membru fondator al Institutului internațional (1930) din '48-50, a rupt orice contact oficial cu acest organism, cu mișcarea mondială de idei pe care o promovează acest institut. Nu mai departe, în 1992 (13- 17 iulie), la Viena, a avut loc cel de-al XXII-lea Congres internațional de științe administrative, fără să fie prezentă o delegație din România sau un expert român, tema congresului fiind: "Administrația publică a anilor '90, tendințe și inovații".

Anul acesta va avea loc, sub egida **Institutului Internațional,** cu sprijinul guvernului Mexicului și a Centrului Latino-american pentru dezvoltarea administrației, o Conferință internațională cu tema:

"Redefinirea profilului statului în vederea schimbărilor și dezvoltărilor socio-umane", cu următoarele șase subteme: 1. Statul după dezvoltarea structurală și noul context economic și tehnic; 2. Democratizarea și descentralizarea statului; 3. Restructurarea statului în scopul de a învinge sărăcia; 4. O reformă strategică în procesul de politică publică: formulare, punere în aplicare, control și evaluare; 5. Desenarea noilor frontiere și forme pentru asocierea dintre sectorul public și societate; 6. Dimensionarea internațională a reformei internaționale și naționale.

Dacă până în 1989, o participare oficială la asemenea reuniuni era exclusă, nu vedem ce motive ar determina guvernările actuale să nu schimbe fundamental această optică. Cum să demonstrăm ce vrem să facem în România, cum să contracarăm pe cei care atacă, fie din ignoranță, fie din rea credință, valorile democratice de la noi, dacă noi rămânem acasă, acolo unde se pun asemenea probleme românii nu sunt prezenți?

2. În al doilea rând, relevăm necesitatea adoptării cât mai grabnice a legii privind **Statutul funcționarilor publici** și consemnarea în dispozițiile sale a sarcinilor Institutului Național de Administrație Publică privind formarea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

Nu putem avea pretenția unei administrații eficiente, operative, dar și legale, atâta vreme cât oamenii care o realizează nu au un statut profesional foarte precis. Trebuie să marcăm, prin lege, distincția între **șefii politici** din fruntea serviciilor administrative, inerenți unui regim politic democratic, și profesionistul în problemele guvernării și administrării, **funcționar public de carieră.** Din motive care ne scapă proiectul acestei legi nu a fost discutat de vechiul Parlament, dar aflăm cu surprindere că nu intră nici în primul "set" de proiecte pregătit de actualul Guvern. Dacă Parlamentul anterior mai avea circumstanțe, dată fiind importanța și prioritatea Constituției, a legilor reformei economice etc., nu vedem ce motive mai poate invoca actualul Parlament; până una, alta, din octombrie trecut, se află în organizări interne, încă nu a adoptat o lege de substanță.

Ne îngăduim să reamintim o formulă a teoreticienilor italieni: "La noi se schimbă guvernele, se schimbă miniștrii, dar merge administrația", existând un statut al funcției publice; fără acest Statut, în România, se va ajunge, sigur, la formula: "La noi se schimbă guvernele, se schimbă miniștrii, dar se schimbă și funcționarii publici", dacă nu s-a ajuns deja.

CUPRINS

PREFAȚA 3

PARTEA I

GUVERNAREA ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ 8

CAPITOLUL I

NOȚIUNEA DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ÎN DREPTUL COMPARAT 8

§ 1. Considerații generale asupra fenomenului administrativ 8
1. Etimologie 8
2. Trăsăturile faptului administrativ 10
3. Originea și evoluția fenomenului administrativ 12
§ 2. Noțiunea de administrație publică în doctrina franceză, potrivit concepției constituționale tradiționale 15
1. Periodizarea doctrinei de drept public 15
2. Bazele constituționale și teoria serviciului public 16
3. Concluzii ale autorilor contemporani cu privire la doctrina națională 20
§ 3. Noțiunea de administrație publică în doctrina franceză, elaborată pe baza Constituției din 1958 22
1. Semnificația Constituției franceze din 1958 . 22
2. Concepția prof. André de Laubadère 22
3. Concepția prof. Jean Rivero 24
4. Concepția prof. Georges Vedel 27
§ 4. Concepția școlii germane asupra noțiunii de administrație 30
1. Comparație cu doctrina franceză 30
2. Relația Administrație – Constituție – Justiție 31
3. Relația Administrație – Guvernare 33

4. Concluzii ale prof. Ernst Forsthoff 36
§ 5. Considerații asupra noțiunii de administrație publică în doctrina elvețiană 37
§ 6. Modalități de reflectare a "teoriei separațiilor puterilor" în constituțiile europene din ultimele trei decenii și implicații asupra sferei administrației publice 40
1. În Constituția Franței din 1958 40
2. În Constituția Greciei din 1975 42
3. În Constituția Spaniei din 1978 43
4. În Constituția Olandei din 1983 44
5. În Constituția Estoniei din 1991 45
6. Teoria "separației puterilor" și unitatea puterilor politice 46
7. Rolul executivului în dreptul public contemporan 49

CAPITOLUL II

EXECUTIVUL ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN DOCTRINA ȘI LEGISLAȚIA NOASTRĂ 52

§ 1. Opinii exprimate în literatura juridică din perioada interbelică 52
1. Considerații generale 52
2. Concepția prof. Paul Negulescu 53
3. Concepția prof. Anibal Teodorescu 56
4. Concepția prof. Constantin Rarincescu . . . 59
5. Concepția dr. Marin Văraru 60
6. Concepția prof. Erast Diti Tarangul 63
§ 2. Teze ale literaturii juridice, elaborate pe baza Constituțiilor din 1948, 1952 și 1965 64
1. Teza neconcordanței (Școala de la Cluj) . . . 65
2. Teza concordanței (Școala de la București) . 66
3. Teza Institutului de Cercetări Juridice 68
4. Teza dublei naturi a administrației de stat . . 70
5. Concluzii 70
§ 3. Modul de reglementare a "separației puterilor" în Constituția României din 1991 și implicații asupra sferei administrației publice 72
1. Semnificația noțiunii de autoritate publică . . 72
2. Semnificațiile sintagmei "administrația publică" 76

3. Delimitarea sferei administrației publice în baza art. 48 din Constituție 78
4. Relația executiv – administrație publică . . . 81
§ 4. Definiția și trăsăturile administrației publice în baza noii Constituții a României 86
1. Definiția generală 86
2. Autoritățile care realizează administrația publică 88
3. Noțiunea de putere publică, serviciu public și interes public 90

PARTEA A II-A

DREPTUL APLICABIL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 93

CAPITOLUL I

MARILE SISTEME DE DREPT APLICABILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 93

§ 1. Preliminariile metodologice. Originea dreptului administrativ și identitatea marilor sisteme 93
§ 2. Sistemul (tipul de drept anglo-saxon 97
1. Particularități ale dreptului administrativ în Anglia 98
2. Particularitățile dreptului administrativ în SUA 101
§ 3. Sistemul de drept francez 104

CAPITOLUL II

DREPTUL ADMINISTRATIV ROMÂN 106

§ 1. Evoluția dreptului aplicabil administrației de stat în țara noastră 106
§ 2. Obiectul dreptului administrativ 112
1. Punerea problemei 112
2. Raporturile sociale din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului public . 113
3. Raporturile sociale din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ împreună cu ramuri ale dreptului privat. Dreptul administrativ, factor structurant . . . 116

4. Raporturile sociale ce fac obiectul administrației realizate de alte organe de stat decât cele ale administrației de stat 118
§ 3. Definiția dreptului administrativ 118

CAPITOLUL III

IZVOARELE, NORMELE ȘI RAPORTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV 120

§ 1. Noțiunea de izvor al dreptului administrativ. Delimitarea sferei 120
§ 2. Ordonarea și ierarhizarea izvoarelor scrise 121
§ 3. Constituția și celelalte acte normative interne . . 123
§ 4. Tratatul internațional ca izvor de drept administrativ. Realități și perspective 125
§ 5. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ . . 127
§ 6. Structura logico-juridică a normei de drept administrativ 129
1. Ipoteza normei de drept administrativ 129
2. Dispoziția normei de drept administrativ . . . 131
§ 7. Clasificarea normelor de drept administrativ . . . 134
§ 8. Necesitatea codificării normelor de drept administrativ 136
§ 9. Raporturile de drept administrativ (fundamente, definiție) 138
1. Noțiunea de raport de drept administrativ . . 138
2. Clasificarea raporturilor de drept administrativ 140
3. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ 142

PARTEA A III-A

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 146

CAPITOLUL I

DOCTRINA ADMINISTRATIVĂ COMPARATĂ (SCURT ISTORIC ȘI ORIENTĂRI ACTUALE) 146

§ 1. Considerații generale. Direcții de cercetare a administrației publice 146

§ 2. Evoluția doctrinei administrative în Franța 148
1. Perioada de formare 148
2. Școala clasică de știința administrației (fayolismul) 151
3. Curentele științei administrației după cel de-al II-lea război mondial 152
§ 3. Evoluția doctrinei administrative în Germania . . 158
1. Cameraliștii 158
2. Concepția lui Lorenz von Stein 159
3. Tezele pozitivismului juridic 160
4. Curente și orientări după cel de-al II-lea război mondial 161
§ 4. Știința administrației în țările anglo-saxone. Privire specială asupra doctrinei americane 163
1. Știința administrației în Anglia 163
2. Pionieratul și perioada clasică a științei administrației în SUA 165
3. Școala lui H. Simon și perioada actuală a studiilor de "public administration" din SUA . 169
4. Știința administrației în Canada și Irlanda . . 172
§ 5. Știința administrației în alte țări din Europa occidentală 174
1. Știința administrației în Italia 174
2. Știința administrației în Belgia 177
3. Știința administrației în Spania 178
4. Știința administrației în Olanda 180
5. Particularitățile doctrinei în țările scandinave: Instituția Ombudsman 181

CAPITOLUL II

EVOLUȚIA DOCTRINEI ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA . 185

§ 1. Perioada de formare și lucrările clasice de drept administrativ 185
§ 2. Începuturile științei administrației 187
§ 3. Institutul de științe administrative al României și Revista de drept public 190
§ 4. Școlile de formare si specializare a funcționarilor din perioada interbelică 192
§ 5. Caracteristicile esențiale ale cercetătorilor școlii interbelice românești de știință administrativă . . 196
§ 6. Știința administrației în perioada 1944-1989 . . . 198

CAPITOLUL III

AUTONOMIA ŞI CARACTERUL ŞTIINŢELOR DESPRE ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ 202

§ 1. Sistematica teoriei ştiinţifice a administraţiei publice. Paradigme clasice şi actuale 202
§ 2. Constelaţia ştiinţelor despre administraţie şi metacriteriul de ştiinţificitate 205
§ 3. Ştiinţa administraţiei, ştiinţă de sinteză 208
§ 4. Raportul dintre ştiinţa administraţiei şi ştiinţa dreptului administrativ 211
§ 5. Raportul ştiinţei administraţiei cu alte ştiinţe. Problema ramurilor ştiinţei administraţiei 213
§ 6. Conţinutul şi scopul ştiinţei administraţiei 215
§ 7. Obiectul şi metoda cursului "drept administrativ şi ştiinţa administraţiei", precum şi ale lucrării de faţă 218

PROPUNERI DE LEGE FERENDA 220

Tiparul a fost executat la tipografia editurii

Patron unic și Director general Cristian Butașină

ISBN 973 - 95922 - 9 - 5

LEI Vol. I şi Vol. II 10.000